



# YA ES HORA DE QUE ME CREAS

UN SISTEMA QUE CUESTIONA  
Y DESPROTEGE A LAS VÍCTIMAS

**AMNISTÍA**  
**INTERNACIONAL**



**Amnistía Internacional es un movimiento global de más de 7 millones de personas que trabajan en favor del respeto y la protección de los derechos humanos.**

**Nuestra visión es la de un mundo en el que todas las personas disfrutan de todos los derechos humanos proclamados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en otras normas internacionales.**

**Somos independientes de todo gobierno, ideología política, interés económico y credo religioso. Nuestro trabajo se financia principalmente con las contribuciones de nuestra membresía y con donativos.**

© Amnistía Internacional España

© Reservados todos los derechos. Esta publicación tiene derechos de autor, si bien puede ser reproducida por cualquier medio, sin pago de tasas, con fines educativos o para llevar a cabo acciones de protección y promoción de los derechos humanos, pero no para la venta. Los titulares de los derechos de autor solicitan que se les comuniquen los usos mencionados con el fin de evaluar sus efectos. Para la reproducción de este texto en cualquier otra circunstancia, su uso en otras publicaciones o su traducción o adaptación, deberá obtenerse el permiso previo por escrito de la editorial, y podrá exigirse el pago de una tasa.

Fecha de cierre del informe: 19 de noviembre de 2018.

Amnistía Internacional España

C/ Fernando VI, n.º 8 – 1º izda

28004 Madrid

Tel.: 91 310 12 77

Este informe puede descargarse en: [www.es.amnesty.org](http://www.es.amnesty.org)

Foto de portada: Concentración en Madrid en defensa de la víctima de la violación múltiple ocurrida en los sanfermines de 2016. © Adolfo Lujan

# 1. ÍNDICE

1.	UNA VIDA SIN VIOLENCIA DE GÉNERO. CONTEXTUALIZACIÓN DE ESTA INVESTIGACIÓN .....	4
2.	LA VIOLENCIA SEXUAL EN ESPAÑA .....	8
3.	AUSENCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PREVENIR Y ABORDAR LA VIOLENCIA SEXUAL DE MANERA ESPECIALIZADA .....	12
3.1.	Treinta años de carencias, sin políticas públicas ni planes de acción para combatir la violencia sexual a nivel estatal de manera especializada .....	14
3.2.	La ausencia de la violencia sexual en las políticas de prevención y asistencia a víctimas de la violencia de género .....	16
3.3.	Normas “neutras” al género frente a la violencia sexual .....	33
4.	CUANDO LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL NO ESTÁN GARANTIZADOS .....	36
4.1.	Falta de asistencia integral especializada .....	36
4.2.	El acceso a la denuncia: cuando la actuación policial en los casos de violencia sexual no es diligente .....	41
4.3.	Actuación del sistema sanitario frente a la violencia sexual .....	48
4.4.	Consecuencias de un sistema judicial y de sus operadores no especializados .....	54
4.5.	El Estado español no garantiza el derecho a la reparación .....	65
5.	RECOMENDACIONES .....	69
6.	ANEXOS .....	72

# 1. UNA VIDA SIN VIOLENCIA DE GÉNERO. CONTEXTUALIZACIÓN DE ESTA INVESTIGACIÓN

La violencia sexual en sus múltiples manifestaciones<sup>1</sup> constituye una forma de violencia por razón de género,<sup>2</sup> una forma de discriminación y una vulneración de derechos humanos, cuyas secuelas físicas y psicológicas,<sup>3</sup> en algunos casos, pueden persistir de por vida. Las violencias sexuales, incluida la violación, afectan de manera desproporcionada a las mujeres, representando formas de agresión y dominación por razón de género que se producen de manera sistémica en todos los contextos políticos, culturales y sociales, ejerciéndose tanto en la vida privada como en la vida pública, siendo también perpetrada por el Estado o sus agentes.

La Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (1993), ratificada en la IV Conferencia Mundial sobre las Mujeres (Beijing, 1995), define la violencia contra la mujer como “todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener por resultado un daño o sufrimiento físico, psicológico o sexual para las mujeres, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la privada”. Y señala que esta violencia incluye “la violencia física, psicológica y sexual que se produce en la familia incluidos los malos tratos, la violación por el marido, el abuso sexual de las niñas en el hogar, la violencia relacionada con la dote, la mutilación genital femenina y otras prácticas tradicionales nocivas para la mujer, los actos de violencia perpetrados por otros miembros de la familia y la violencia referida a la explotación; la violencia física, psicológica y sexual perpetrada dentro de la comunidad en general: la violación, el abuso sexual, el acoso y la intimidación sexuales en el trabajo o en instituciones educacionales, el tráfico de mujeres y la prostitución forzada; y la violencia física, psicológica o sexual perpetrada o tolerada por el Estado, dondequiera que ocurra”. En la Declaración se reconoce asimismo que la violencia contra la mujer “es una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre hombres y mujeres, que han conducido a la dominación de la mujer por el hombre, a la discriminación contra la mujer y a la interposición de obstáculos contra su pleno desarrollo y que [...] es uno de los mecanismos sociales fundamentales por los que se fuerza a la mujer a una situación de subordinación respecto al hombre”.<sup>4</sup>

La Organización Mundial de la Salud (OMS) define la violencia sexual como “todo acto sexual, tentativa de consumar un acto sexual, los comentarios o insinuaciones sexuales, no deseados, o las acciones para comercializar o utilizar de cualquier otro modo la sexualidad de una persona mediante coacción,

---

1 La violencia sexual incluye la violación por parte de la pareja o expareja o familiares, la violación en cita, la violación a manos de desconocidos o conocidos, las insinuaciones sexuales no deseadas o el acoso sexual en el trabajo, en la escuela, en el deporte, en los espacios de ocio, en la calle y en entornos digitales; la violación sistemática en situaciones de conflicto armado o posconflicto; la esclavitud sexual, la prostitución forzada, la trata de personas con fines de explotación sexual, el matrimonio infantil y forzado, la tortura sexual, la mutilación genital femenina o el asesinato por violencia sexual.

2 Comité CEDAW, Recomendación General núm. 19, párr. 6, y Recomendación General núm. 35.

3 Según la Organización Mundial de la Salud, la violencia sexual puede implicar graves consecuencias para la salud de las personas que la ha sufrido en el ámbito de la salud sexual y reproductiva, la salud mental, en aspectos conductuales, e incluso puede acarrear la muerte o el feminicidio.

4 Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer. Resolución de la Asamblea General 48/104 del 20 de diciembre de 1993, art. 1. A/RES/48/204.

independientemente de la relación de ésta con la víctima, en cualquier ámbito, incluidos el hogar y el lugar de trabajo. La coacción puede abarcar una amplia gama de grados de uso de la fuerza. Además de la fuerza física, puede entrañar la intimidación psíquica, la extorsión u otras amenazas, como el daño físico, la de despedir a la víctima del trabajo o de impedirle obtener el trabajo que busca. También puede ocurrir cuando la persona agredida no está en condiciones de dar su consentimiento, por ejemplo porque está ebria, bajo los efectos de un estupefaciente o dormida o es mentalmente incapaz de comprender la situación”.<sup>5</sup>

La definición de violencia sexual de la OMS ha sido complementada en los últimos decenios por una amplia jurisprudencia a nivel regional e internacional <sup>6</sup> que ha ido configurando un marco conceptual cada vez más avanzado, y permite analizar los elementos que constituyen violencia sexual, los ámbitos en los que ésta se produce, así como la responsabilidad de los Estados en su obligación de respetar, proteger y hacer cumplir los derechos humanos.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer que vigila el cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW, por sus siglas en inglés), las distintas Relatoras Especiales sobre la Violencia contra la Mujer, sus causas y consecuencias, y otros organismos internacionales de derechos humanos recuerdan que al ser una manifestación de la violencia por razón de género, sus causas se encuentran arraigadas en los desequilibrios estructurales de poder y en la discriminación y la desigualdad estructural entre hombres y mujeres.<sup>7</sup>

La violencia sexual implica una grave vulneración de los derechos a la vida, la libertad y la seguridad personales, a la integridad física y mental, a los derechos sexuales y reproductivos, a la igualdad ante la ley, a la privacidad, e impide el derecho de las mujeres y las niñas a disfrutar del más alto nivel de salud física y mental.<sup>8</sup> La violencia se utiliza a menudo como instrumento para regular la conducta sexual de la mujer, y por esa razón no es raro que se exprese sexualmente. La violación, el acoso sexual, la trata y la mutilación genital femenina son formas de violencia que representan una agresión a la sexualidad femenina.<sup>9</sup> Finalmente, el Comité CEDAW ha reconocido que “la opinión juris y la práctica de los Estados dan a entender que la prohibición de la violencia por razón de género contra la mujer ha pasado a ser un principio del derecho internacional consuetudinario”.<sup>10</sup>

España es Parte de los principales instrumentos que protegen los derechos humanos de las mujeres y niñas. En el caso de Naciones Unidas: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penales Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y, concretamente, el Pacto para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, que vigila el cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés). Entre los instrumentos a nivel regional, destacamos el Convenio de Estambul sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica del Consejo de Europa (en adelante, Convenio de Estambul), ratificado por España en abril de

---

5 Organización Mundial de la Salud, World report on violence and health, 2002. p. 149.

6 Véanse algunas sentencias significativas: Prosecutor v Akayesu, ICTR-96-4-T, 2 de septiembre de 1998; Prosecutor v Furundzija, IT-95-17/1-10, 10 de diciembre de 1998; Prosecutor v Kunarac, Kovac and Vokovic, IT-96-23-t e IT-96-23/1-A, 12 de junio de 2002; Tribunal Europeo de Derechos Humanos, X and Y v. the Netherlands, Aydin vs Turquía, M.C. v Bulgaria, 4 de diciembre de 2003; Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Karen Tayag Vertido v Filipinas, comunicación núm. 18/2008, CEDAW/C/46/D/18/2008, 1 de septiembre de 2010; González y otras (“Campo Algodonero”) vs México, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 16 de noviembre de 2009.

7 Comité CEDAW, Recomendación General núm. 35; Informe del Secretariado General “Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer”, 6 de julio de 2006. UN A/61/122/Add., 6 de julio de 2006, párr. 56.

8 Informe del Secretariado General: “Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer”, 6 de julio de 2006. UN A/61/122/Add., 6 de julio de 2006, párr. 156.

9 Véase Sra. Radhika Coomaraswamy: Informe preliminar presentado por la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias, de conformidad con la resolución 1994/45 de la Comisión de Derechos Humanos. UN E/CN.4/1995/42, párr. 58.

10 Recomendación General núm. 35, CEDAW/C/GC/35, de 26 de julio de 2017, párr. 2.

2014, y que entró en vigor para las Partes el 1 de agosto de 2014.<sup>11</sup> El Convenio de Estambul refuerza los elementos centrales de las obligaciones del Estado español frente a todas las violencias contra la mujer, incluida la sexual: la integralidad de la respuesta (prevención, detección, atención y recuperación integral –a corto, medio y largo plazo–, protección, justicia, incluida la obtención de indemnización), la actuación desde el enfoque de género y la prohibición de discriminación. Su importancia también radica en que es el primer tratado que explícitamente prohíbe la discriminación por motivos de orientación sexual o de identidad de género. También explícitamente incluye a las mujeres migrantes y refugiadas.

Estos instrumentos internacionales de derechos humanos establecen que los Estados tienen obligación de poner todos los medios para combatir todas las formas de violencia contra las mujeres y niñas por razón de género, incluida la sexual, actuando con la “diligencia debida”<sup>12</sup> en el marco de la prevención e investigación, la sanción a los responsables, la asistencia y la reparación integral a las víctimas.

## METODOLOGÍA DEL INFORME

En este informe, Amnistía Internacional analiza la respuesta de las autoridades y las instituciones españolas, en especial a nivel estatal, ante la violencia sexual sufrida por mujeres y chicas jóvenes, exponiendo las necesarias actuaciones que España debe asumir según las obligaciones contraídas para combatir todas las formas de violencia de género, incluida la violencia sexual en el entorno de la pareja y expareja, y fuera del entorno íntimo. Para la elaboración del mismo y para sus recomendaciones se han utilizado como base los indicadores –estructurales, de proceso y de resultados– y los estándares que desde el derecho internacional de los derechos humanos, así como desde los organismos internacionales de derechos humanos, se han elaborado para evaluar objetivamente el cumplimiento de las obligaciones de los Estados en su deber por proteger y realizar los derechos humanos en el marco de la violencia sexual hacia las mujeres.

A las competencias a nivel estatal hay que añadir las normas, los protocolos y las guías desarrolladas a nivel autonómico y en algunos casos también a nivel local, especialmente en aquellas áreas en las que tienen asumidas competencias. Amnistía Internacional ha recogido información sobre los protocolos y las actuaciones existentes en todas las comunidades autónomas.

Amnistía Internacional también ha mantenido entrevistas con mujeres víctimas y supervivientes de violencia sexual, sus familiares, organizaciones no gubernamentales de mujeres y feministas especializadas en la atención a víctimas y supervivientes de violencia sexual, organizaciones de infancia y de derechos humanos referentes en la atención a mujeres, adolescentes, niñas y niños, en la Comunidad de Madrid, Cataluña, Galicia y Andalucía.

En total se han realizado 13 entrevistas individuales a mujeres víctimas y supervivientes de violencia sexual, además de otras 13 a familiares, que accedieron a hablar con la organización en nombre de las mujeres y adolescentes agredidas. Se hicieron dos entrevistas grupales, una con ocho mujeres de una asociación vecinal de Córdoba contra la violencia de género y otra con cuatro víctimas de violencia sexual y dos psicólogas en Málaga. Queremos darles las gracias por su valentía y su generosidad por compartir los dolorosos momentos que han vivido. Los nombres de las personas entrevistadas han sido cambiados para proteger su intimidad.

---

11 Instrumento de ratificación del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, hecho en Estambul el 11 de mayo de 2011. BOE de 6 de junio de 2014.

12 Comité CEDAW, Recomendación núm. 35, párr. 24.2: “Las obligaciones de diligencia debida por los actos u omisiones de agentes no estatales”. Como consecuencia de esta obligación, los Estados Partes serán considerados responsables en caso de que no adopten todas las medidas apropiadas para prevenir, investigar, enjuiciar, castigar y ofrecer reparación por los actos u omisiones de agentes no estatales que den lugar a la violencia por razón de género contra la mujer.

Además, Amnistía Internacional se ha entrevistado con 13 organizaciones no gubernamentales de mujeres y feministas; dos asociaciones de infancia y de derechos humanos referentes en la atención a mujeres, adolescentes, niños y niñas; una organización especializada en atención a personas con discapacidad intelectual, y tres organizaciones que trabajan con mujeres inmigrantes y víctimas de trata. Y también con profesionales de manera individual: 18 abogadas, 16 psicólogas y psicólogos, ocho trabajadoras sociales, una trabajadora en inserción laboral, una antropóloga, una socióloga, dos psiquiatras, cuatro forenses, dos fiscales, cuatro juezas, dos médicos y una experta en ginecología. En total, 57 profesionales que de forma directa o indirecta acompañan a las víctimas.

Asimismo, Amnistía Internacional se ha entrevistado con responsables políticos de la Delegación de Gobierno para la Violencia de Género, la Vicepresidencia del Gobierno, el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, la Comunidad de Madrid, el Ayuntamiento de Madrid, la Generalitat de Barcelona, la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Cataluña, responsables de Hospitales de Madrid y Barcelona, de la Fundación del Consejo General de la Abogacía y del Consejo General del Poder Judicial, representantes de la Oficina de Atención a Víctimas de Delitos de la Comunidad de Madrid, del director de la clínica Médico Forense y del servicio de asistencia letrada gratuito del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid. Se solicitaron entrevistas con CIMASCAN y con la UFAM en Madrid, y con responsables de la Subdirección Xeral para o Tratamento da Violencia de Xénero de Galicia, en todos estos casos, no respondieron a la petición.

Aunque Amnistía Internacional reconoce que los hombres también sufren violencia sexual, principalmente a manos de otros hombres, esta investigación se ha centrado en la violencia sexual sufrida por mujeres y chicas adolescentes, debido a que sigue siendo una de las más generalizadas, invisibles e impunes a las que se enfrentan las mujeres y las adolescentes, tal y como corroboran las cifras de organismos internacionales. En 2014, la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA, por sus siglas en inglés) confirmaba “que más del 90% de las víctimas y supervivientes son mujeres, mientras que el 97% de los agresores siguen siendo hombres”.<sup>13</sup>

Amnistía Internacional también reconoce el problema de violencia sexual contra niños y niñas. Sin embargo, en este informe tampoco se aborda esta grave violación de derechos humanos ya que se requeriría añadir otros elementos a la investigación, utilizando diferente metodología y analizando los estándares internacionales relativos a los derechos humanos de la infancia.

De forma paralela se han revisado las políticas públicas llevadas a cabo en el Estado español en los últimos treinta años en materia de violencia de género, las leyes y las normas nacionales y autonómicas sobre violencia de género, así como la amplia jurisprudencia internacional sobre violencia sexual y derechos humanos.

---

13 Informe FRA. Resumen, 2014: <https://data.europa.eu/euodp/es/data/dataset/violence-against-women-survey>.

## 2. LA VIOLENCIA SEXUAL EN ESPAÑA

En 2016, Blanca, una chica de 20 años de origen colombiano y nacionalidad española, regresaba a su casa tras una noche de viernes por Madrid. Dos portales antes de llegar a su edificio, un hombre la atacó, la violó y la dejó inconsciente. Cuando Blanca recuperó el sentido, le contó a su madre lo sucedido y de inmediato fueron a la comisaría más cercana a denunciar la violación. Los agentes les explicaron que este delito debía denunciarse en una comisaría especializada y las trasladaron en un coche policial a la Unidad de Atención a la Familia y a la Mujer de la Policía Nacional (UFAM-Madrid). Una vez allí, se instó a Blanca a pasar sola para realizar la denuncia. Aunque su madre insistió en acompañarla, no se lo permitieron porque Blanca era mayor de edad. Tras más de cinco horas de espera sin tener noticias de su hija, alterada y nerviosa, pidió información. Se entabló una discusión con una policía que al final la amenazó diciendo que si no se callaba la metía en el calabozo: “Sentíamos que nosotras éramos las delincuentes”. Mientras, otro agente tomaba declaración a Blanca, aún en shock por lo sucedido y agotada por las horas que llevaba allí. Blanca contó a Amnistía que sentía que el agente no la creía, por lo que después de cada pregunta su intranquilidad iba en aumento.

Tras la denuncia, Blanca –con visibles daños físicos– y su madre se dirigieron a un hospital de Madrid para recibir asistencia médica. Tuvieron que desplazarse en transporte público. Según su testimonio, fueron a dos hospitales y en ambos les dijeron que no podían hacerse cargo al haber sido víctima de una agresión sexual. En el segundo ya les indicaron que debían dirigirse al Hospital de La Paz, pues es el único centro hospitalario de referencia para la toma de evidencias y el reconocimiento médico de las víctimas. Nuevamente tuvieron que trasladarse hasta allí por su propio pie.

En el Hospital de La Paz, Blanca recuerda un trato diligente y amable por parte del personal sanitario. Sin embargo, cuando llamaron al médico forense de guardia para la toma de muestras, cuya presencia es necesaria para garantizar la cadena de custodia y la validez de las pruebas ante un posible procedimiento judicial, éste se negó a acudir, lo que derivó en una fuerte discusión telefónica en presencia de Blanca. Finalmente, el médico forense se personó en el hospital en torno a las tres de la tarde. Habían pasado más de siete horas desde que Blanca fue a la comisaría y diez horas desde la violación.

Blanca lamenta que el forense gritase delante de todo el mundo: “¡A ver, ¿quién es la víctima? Necesito hablar con ella a solas!”. Gracias a la mediación de una enfermera, Blanca no se quedó a solas con él. Ella recuerda un trato arrogante y poco empático por parte de este profesional. Al poco rato, también se personó la jueza de guardia, que tampoco se dirigió en ningún momento a Blanca ni a su madre. Eran ya las diez de la noche cuando, tras acompañar a la policía científica al lugar de los hechos, Blanca pudo por fin ir a casa de una amiga de su madre, ducharse y descansar, ya que en aquellos momentos la idea de volver a su casa era inimaginable para ella.



Blanca y su madre contaron a Amnistía Internacional que no podían imaginar que la pesadilla de la violación iba a continuar tras entrar en contacto con las autoridades que debían haberles ofrecido protección, atención especializada y seguridad.

En este caso concreto, donde la atención policial no fue todo lo adecuada que podría haber sido, el municipio de Madrid cuenta con una Unidad de Familia y Mujer (UFAM)<sup>14</sup> de la Policía Nacional, destinada a prestar atención especializada y personalizada a las víctimas de violencia de género, doméstica y sexual. Blanca y su madre no recibieron la información pertinente a pesar de que el municipio de Madrid tiene un protocolo propio de actuación en casos de violencia sexual,<sup>15</sup> que establece que tras la denuncia debe derivarse a la víctima al Hospital de La Paz, único hospital de referencia para casos de violencia sexual. Según el relato de Blanca, nadie en la UFAM les informó de que debían dirigirse al Hospital de La Paz; tampoco las derivaron a un centro especializado de atención para víctimas de violencia sexual, siendo la Comunidad de Madrid de las pocas comunidades autónomas que dispone de este tipo de centros.<sup>16</sup> En relación a la posibilidad de asistencia psicológica, ni el personal del hospital, ni el médico forense, ni la jueza les informaron sobre la existencia de los recursos especializados para la misma. Fue la propia madre de Blanca quien tuvo que buscar información por su cuenta, gracias a lo cual finalmente Blanca fue atendida por expertas en la ONG CAVAS (Centro de Asistencia Víctimas Violadas), que, tal y como ella misma cuenta, han sido claves en su recuperación psicológica. Según su relato, dos meses después de la violación la llamaron de la comisaría para visionar unas fotos. Pasado un tiempo, Blanca volvió a llamar para interesarse pero le dijeron que ya se pondrían en contacto con ella cuando tuvieran alguna novedad. Desde entonces hasta hoy, dos años después, ni Blanca ni su madre han vuelto a saber nada, ya que ni la administración de justicia ni la policía les han vuelto a contactar para informarles sobre el curso de la investigación.

Lamentablemente, lo que le ocurrió a Blanca no es un caso anecdótico, ni puede considerarse una excepción. Durante esta investigación, prácticamente todos los testimonios proporcionados tanto por las mujeres víctimas y supervivientes como por sus familiares han coincidido en afirmar haber sido revictimizadas por un sistema y unas instituciones que no las han atendido ni protegido de manera adecuada. Igualmente, la mayoría de las y los profesionales con quienes se ha entrevistado la organización han reconocido graves fallos en el sistema a la hora de garantizar los derechos de las mujeres que sufren o han sufrido violencia sexual.

Si bien Amnistía Internacional reconoce que la Ley 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (en adelante, Ley Integral) fue un hito importante en la protección a las mujeres víctimas de violencia de género, esta ley sólo contempla la violencia perpetrada por parte de pareja y expareja.<sup>17</sup>

---

14 Véase: [https://www.policia.es/org\\_central/judicial/ufam/ufam.html](https://www.policia.es/org_central/judicial/ufam/ufam.html).

15 “Protocolo de actuación coordinada de los organismos competentes en materia de agresiones sexuales del municipio de Madrid” (sin actualizar desde 2007).

16 La Comunidad de Madrid dispone de dos centros de atención especializada para víctimas y supervivientes de violencia sexual localizados en el municipio de Madrid: el Centro de Atención Integral a Mujeres Víctimas de Violencia Sexual (CIMASCAM), dependiente de la Consejería de Políticas Sociales y Familia, Dirección General de la Mujer de la Comunidad de Madrid, y CAVAS (Asociación de Asistencia a Mujeres Violadas), aunque esta última ha dejado de prestar asistencia por falta de financiación.

17 A lo largo de estos años, la organización también ha denunciado los obstáculos y lagunas que aún persisten en esta ley, especialmente en lo relativo a la ausencia del derecho a reparación, así como en relación a la aplicación efectiva de la misma. Véanse los siguientes informes de Amnistía Internacional: “Más allá del papel. Hacer realidad la protección y la justicia para las mujeres ante la violencia de género en el ámbito familiar”, 2005; “Más derechos, los mismos obstáculos”, 2006; “Pongan todos los medios a su alcance, por favor. Dos años de Ley Integral contra la Violencia de Género”, 2008; “Obstinada realidad, derechos pendientes”, 2007; España. Informe al Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas. 61º periodo de sesiones, 2015.

En 2009, Amnistía Internacional denunciaba la falta de diligencia debida del Estado español en relación a las víctimas de violaciones de derechos humanos por violencia sexual.<sup>18</sup> La organización ponía de relieve el incumplimiento de las obligaciones internacionales para garantizar los derechos de las mujeres víctimas y supervivientes de violencia sexual y formulaba recomendaciones, cuya práctica totalidad sigue sin implementarse.

En 2015, tanto el Comité CEDAW como el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica, alarmados por la “alta prevalencia de violencia contra la mujer, incluida la violencia sexual”,<sup>19</sup> instaron al Estado español a que pusiera todos los medios a su alcance para cumplir su deber de diligencia debida en el marco de la violencia sexual, esto es: ampliando el marco normativo para combatir la violencia por razón de género más allá de la que se comete en el entorno de la pareja o expareja; adoptando medidas integrales para prevenir todas las formas de violencia hacia las mujeres; eliminando los estereotipos de género por parte de la policía y el sistema judicial; sensibilizando y formando a jueces y juezas y otros operadores jurídicos; disponiendo de recursos asistenciales adecuados para las víctimas y supervivientes de todas las formas de violencia, y recopilando convenientemente datos estadísticos para el desarrollo de políticas públicas dirigidas a prevenir la violencia sexual en todas sus manifestaciones. Sin embargo, apenas se han producido avances significativos en este sentido.

El Comité CEDAW también instaba a España a “garantizar la igualdad de derechos y oportunidades para las mujeres que se enfrentan a formas interrelacionadas de discriminación, en particular a las mujeres migrantes, las mujeres romaníes, las mujeres mayores y las mujeres con discapacidad”.<sup>20</sup> Sin embargo, a lo largo de esta investigación Amnistía Internacional ha podido constatar que las políticas del Estado español dejan especialmente desprotegidas frente a la violencia sexual a grupos de mujeres migrantes, trabajadoras del servicio doméstico, mujeres discapacitadas o mujeres que puedan ser objeto de trata,<sup>21</sup> que encaran de manera cotidiana distintas formas de discriminación directa e indirecta, comprometiendo sus derechos de asistencia, justicia y reparación integral ante situaciones de violencia sexual.

Como se comprobará en las siguientes páginas, nueve años después del primer informe de Amnistía Internacional en esta materia, las mujeres que sufren violencia sexual siguen enfrentándose a un camino repleto de obstáculos y adversidades, caracterizados por la desprotección por parte de unas autoridades que deben adoptar medidas para garantizar y proteger sus derechos. A la falta de políticas públicas que aborden de manera integral la violencia sexual en diferentes ámbitos –como el policial, el educativo, el asistencial y el laboral–, a la falta de datos y al déficit de asistencia especializada, se une en muchas ocasiones la falta de un trato adecuado y profesionalizado por parte de los equipos implicados, y la ausencia de un sistema judicial especializado que aborde y tenga en consideración las características específicas de estos delitos desde un enfoque de género y derechos humanos, es decir, contemplando el impacto diferencial que estos delitos tienen sobre las mujeres y niñas por el hecho de serlo. La ausencia de formación de los y las profesionales, tanto inicial como continua, que aborde la existencia de estereotipos a la hora de entrar en contacto con las víctimas y sus familias –en la prevención y la atención directa a las víctimas como durante el procedimiento judicial–, redundando y ahonda en la revictimización de las mujeres ante el sistema que debería protegerlas.

Los estereotipos negativos se acrecientan con víctimas y supervivientes que, además de sufrir violencia por razón de género, sufren otras formas de discriminación interseccionadas, como por ejemplo por su condición de migrante o la falta de residencia legal en España. Cuando se hallan en sectores donde la invisibilidad es mayor, ven aumentada su vulnerabilidad a abusos y violaciones de derechos humanos, por

---

18 Informe Amnistía Internacional: “Una vida sin violencia para mujeres y niñas. Las otras víctimas de violencia de género; violencia sexual y trata de personas”, 2009.

19 Comité CEDAW, Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados de España, CEDAW/C/ESP/CO/7-8, párr. 20.

20 Véanse las Observaciones Finales del Comité-CEDAW: España, del 29 de julio de 2015.

21 En esta investigación, aunque se han recabado testimonios de organizaciones expertas que trabajan con víctimas de trata, que han compartido los obstáculos que se encuentran en algunos ámbitos, no se abordan específicamente las obligaciones del Estado español frente a la trata de mujeres con fines de explotación sexual, ni se ha contado con el testimonio directo de ninguna posible víctima.

ejemplo en el servicio doméstico o de cuidados. Por otro lado, la organización también ha podido reunir información sobre los obstáculos y las dificultades que encuentran las mujeres víctimas y supervivientes de violencia sexual que padecen algún tipo de discapacidad física, psíquica o sensorial.

La aprobación por el Pleno del Congreso de los Diputados del Pacto de Estado en materia de Violencia de Género, en septiembre de 2017 (en adelante, Pacto de Estado), y su ratificación posterior por las comunidades autónomas y las entidades locales representadas en la Federación Española de Municipios y Provincias<sup>22</sup> debe ser una oportunidad para incorporar todas las obligaciones derivadas del derecho internacional.

Las autoridades no pueden obviar la obligatoria implementación del Convenio de Estambul, ni tampoco las movilizaciones nacionales e internacionales protagonizadas por organizaciones feministas, movimientos de mujeres y de derechos humanos, que demandan situar en el centro los derechos humanos de las mujeres para alcanzar la plena igualdad de género. Estamos ante un momento histórico para la necesaria adaptación de la normativa interna, así como de todas las políticas públicas, involucrando a todas las instituciones del poder ejecutivo, el legislativo y el judicial.

---

22 Tal y como se explica en la página web de la Delegación de Gobierno para la violencia de género, el Pacto, aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados en septiembre de 2017, fue ratificado en diciembre de ese mismo año por los distintos grupos parlamentarios, las comunidades autónomas y las entidades locales representadas en la Federación Española de Municipios y Provincias, [http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/pactoEstado/docs/Documento\\_refundido\\_PEVG\\_.pdf](http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/pactoEstado/docs/Documento_refundido_PEVG_.pdf).

# 3. AUSENCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PREVENIR Y ABORDAR LA VIOLENCIA SEXUAL DE MANERA ESPECIALIZADA

Los Estados tienen el deber de formular y aplicar, a todos los niveles apropiados, planes de acción para erradicar la violencia contra la mujer.

Plataforma de Acción de Beijing, 1995

Las Partes adoptarán las medidas legislativas o de otro tipo necesarias para adoptar y poner en práctica políticas nacionales efectivas, globales y coordinadas, incluyendo todas las medidas pertinentes para prevenir y combatir todas las formas de violencia...

Convenio de Estambul, 2011, art. 7.1

Para hacer efectivos los derechos de las mujeres, la Asamblea General de Naciones Unidas ha establecido que “los Estados deben aplicar por los medios apropiados y sin demora, una política encaminada a eliminar la violencia contra la mujer”,<sup>23</sup> dirigida a prevenir, sancionar y erradicar las distintas formas de violencia de género, incluida la sexual. La firma y la ratificación de los distintos instrumentos internacionales de derechos humanos supone la obligación del cumplimiento de los mismos, en el sentido de que los Estados deben no sólo desarrollar leyes, sino también políticas y planes de acción que se ocupen de las distintas formas de violencia hacia las mujeres.<sup>24</sup> Las políticas públicas deben igualmente ser evaluadas y monitoreadas para comprobar si su desarrollo es efectivo y su cumplimiento es real, teniendo que corroborarse además a través de la asignación de un presupuesto adecuado, correspondiente a la magnitud de las medidas y las acciones que se vayan a implementar.<sup>25</sup>

La Asamblea General de Naciones Unidas también ha señalado la necesidad de medidas específicas para las mujeres indígenas, las refugiadas, las que habitan en comunidades remotas o rurales, las indigentes, las recluidas en instituciones o detenidas, las niñas o las mujeres mayores, por el impacto que esta violencia puede tener en sus derechos.<sup>26</sup> El Convenio de Estambul obliga a los Estados a aplicar las medidas dispuestas en el mismo sentido, sin discriminación alguna, ya sea basada en nacionalidad,

---

23 Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, art. 4, 1993. Resolución de la Asamblea General 48/104 del 20 de diciembre de 1993, A/RES/4/104, que puede ser consultada en el siguiente enlace: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/violenceagainstwomen.aspx>.

24 Sra. Yakin Ertürk: Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, 2006, párr.32.

25 Esto ha sido resaltado por algunas relatoras, como por ejemplo la Sra. Yakin Ertürk: Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, 2008, párr. 71.

26 “Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer”, párr. 7.

condición social, pertenencia a una minoría, nacimiento, orientación sexual, identidad de género, estado de salud, discapacidad, estatuto de migrante o refugiada.<sup>27</sup> Para proteger los derechos humanos, los Estados tienen la obligación de respetar y proteger los derechos de todas las víctimas y supervivientes de violencia sexual sin discriminación alguna, pero además, de forma específica, deben adoptar medidas especiales de carácter temporal<sup>28</sup> que permitan garantizar la protección efectiva de los derechos humanos cuando las mujeres enfrentan múltiples formas interrelacionadas de discriminación,<sup>29</sup> como la raza, el origen étnico, la religión, la discapacidad, la edad, la clase social, etc., que en el día a día las sitúa en contextos de especial vulnerabilidad<sup>30</sup> frente a la violación de sus derechos humanos.<sup>31</sup> El alcance de las obligaciones del Estado no sólo implica “reconocer y prohibir en sus instrumentos jurídicos estas formas entrecruzadas de discriminación y su impacto negativo combinado en las mujeres afectadas”,<sup>32</sup> sino que además debe desarrollar políticas públicas y programas dirigidos a eliminar las múltiples e interseccionadas formas de discriminación, proteger de forma especial los derechos de las mujeres que la sufren y garantizar la igualdad en relación a otras víctimas.

El Comité CEDAW también se ha pronunciado acerca de la especial vulnerabilidad que deben soportar las trabajadoras migrantes, sobre todo las que están en situación administrativa irregular, frente a los abusos de derechos humanos que sufren: “Las trabajadoras indocumentadas son particularmente vulnerables a la explotación y el abuso en razón de su estatus migratorio irregular; esto exacerba su exclusión y el riesgo de explotación”.<sup>33</sup>

En el caso de sufrir algún tipo de discapacidad intelectual, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad<sup>34</sup> refuerza las obligaciones del Estado español hacia las mujeres y niñas, que suelen estar expuestas a un riesgo mayor, dentro y fuera del hogar, de violencia, lesiones o abuso, abandono, trato negligente, malos tratos y explotación, subrayando además la necesidad de incorporar una perspectiva de género en todas las actividades destinadas a promover el pleno goce de derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad. A lo largo de esta investigación, diversos profesionales han transmitido la preocupación que persiste en quienes intervienen con mujeres víctimas y supervivientes de violencia sexual. Estos profesionales han trasladado los obstáculos añadidos que sufren las mujeres con discapacidad ante la falta de adaptación y alternativas que ofrecen instituciones públicas cruciales para la protección de sus derechos, como son las instancias judiciales, sanitarias o

---

27 Véase Convenio de Estambul, art. 4.

28 Para más información sobre las medidas especiales de carácter temporal, véase Recomendación General núm. 25 del Comité CEDAW, 2004.

29 El marco internacional de derechos humanos ha ido desarrollando desde la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing de 1995 un amplio paradigma conceptual sobre la interconexión de las discriminaciones que enfrentan las mujeres. Los conceptos que hacen referencia a esta interconexión son los de “interseccionalidad” o “discriminación múltiple”. Según Naciones Unidas, cuando se habla de “interseccionalidad” o “discriminación múltiple” se está refiriendo a dos situaciones: 1) la situación en la que una persona se enfrenta a más de un motivo de discriminación, y 2) la situación en la que la discriminación afecta sólo a quienes pertenecen a más de un grupo.

30 La Declaración de Naciones Unidas Sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer reconoce la particular “vulnerabilidad” frente a la violencia de género de algunos grupos de mujeres. Desde un marco de derechos humanos, el vínculo entre “vulnerabilidad” y “derechos humanos” se refiere al acceso o negación de los derechos humanos. Graciela Rodríguez, ex Relatora Especial sobre los derechos humanos de las personas migrantes, se refería en los siguientes términos a la condición de “vulnerabilidad”: “Se entiende por vulnerabilidad la situación de falta de poder, como una condición impuesta a una persona por la estructura de poder de un país” (párr. 71). Para más información, véase: “Informe presentado por la Relatora Especial, Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, de conformidad con la resolución 1999/44 de la Comisión de Derechos Humanos”.

31 Recomendación General núm. 25 del Comité CEDAW, párr.12.

32 *Ibid.*, párr.18.

33 Recomendación General núm. 26 del Comité CEDAW, sobre las trabajadoras migratorias, CEDAW/C/2009/WP.1/R, de 5 de diciembre de 2008.

34 Esta convención y su Protocolo Facultativo entraron en vigor en España en abril de 2008.

asistenciales, ante las necesidades específicas que presentan estas mujeres cuando sufren algún tipo de violencia sexual, en muchos casos agravada porque los agresores son personas cercanas a ellas, como sus cuidadores o sus parejas.

### 3.1. TREINTA AÑOS DE CARENCIAS, SIN POLÍTICAS PÚBLICAS NI PLANES DE ACCIÓN PARA COMBATIR LA VIOLENCIA SEXUAL A NIVEL ESTATAL DE MANERA ESPECIALIZADA<sup>35</sup>

*“En mi instituto no existe ningún protocolo para atender a las víctimas de violencia sexual”.*

Profesora de instituto público de Educación Secundaria, Madrid<sup>36</sup>

En los últimos treinta años, los distintos gobiernos han desarrollado normativa y políticas públicas enfocadas a combatir la violencia contra las mujeres por parte de la pareja o expareja.<sup>37</sup> Desde 2008 hasta 2016, se han acometido diversas acciones a través de distintos Planes Estratégicos de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres,<sup>38</sup> así como mediante la Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia contra la Mujer, que dejó de estar vigente en 2016.<sup>39</sup> Sin embargo, tal y como Amnistía Internacional apuntó en 2009, y nuevamente en 2015 con motivo de un informe destinado al Comité

---

35 Durante estos años ha habido avances en esta materia sólo relacionados con la Trata con fines de Explotación Sexual. Véase Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad: Plan Integral de Lucha contra la Trata de Mujeres y Niñas con fines de Explotación Sexual, 2015-2018, en: [http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/planActuacion/planContraExplotacionSexual/docs/Plan\\_Integral\\_Trata\\_18\\_Septiembre2015\\_2018.pdf](http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/planActuacion/planContraExplotacionSexual/docs/Plan_Integral_Trata_18_Septiembre2015_2018.pdf).

36 Entrevista de Amnistía Internacional con una profesora de un instituto público de Educación Secundaria, octubre de 2017. Esta entrevista se realizó tras el suicidio de una estudiante después de ser violada en 2014. Pese a lo ocurrido, en 2018 el instituto aún no ha desarrollado ningún protocolo de prevención y actuación para combatir la violencia sexual.

37 El Primer Plan para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres (I PIOM) se aprobó en 1988. En 1998, el Gobierno español aprobó un Plan Estatal de Acción contra la violencia doméstica (1998-2000), y el segundo Plan de Acción se aprobó para los años 2001-2004. Entre 1999 y 2004, dentro de estos planes, se emprendieron también importantes reformas en el Código Penal y en la LECrim, así como la aprobación de la Ley reguladora de la orden de protección para víctimas de violencia de género. Todo esto culmina con la aprobación de la Ley Integral contra la violencia de género aprobada en diciembre de 2004.

38 Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, 2008-2011; Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, 2014-2016; Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia contra la Mujer 2013-2016.

39 En el Informe al Comité CEDAW presentado por Amnistía Internacional en julio de 2015, la organización apuntaba al hecho de que la mayoría de las medidas de esta Estrategia resultaban poco concretas, y señalaba además que el texto carecía de indicadores para medir su impacto y, respecto a algunas acciones, ni siquiera su grado de implementación.

CEDAW,<sup>40</sup> las políticas públicas y los planes de acción seguían sin alcanzar la lucha contra la violencia sexual. Mientras se daban importantes pasos en relación a la violencia contra las mujeres por parte de sus parejas y exparejas, otras manifestaciones de violencia de género quedaban desatendidas. En 2009, Amnistía Internacional pidió tanto al Gobierno español como al Consejo General del Poder Judicial la producción y publicación de datos sobre la magnitud y la prevalencia de esta forma de violencia contra mujeres y niñas, así como la elaboración de un Plan Marco de Acción Estatal frente a la Violencia contra las Mujeres y las Niñas que incluyera medidas y respuestas institucionales referidas a la violencia sexual, que sin embargo a día de hoy sigue sin haberse realizado.

A pesar de la ratificación del Convenio de Estambul,<sup>41</sup> que exige a los Estados actuar contra todas las violencias por motivos de género, la Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia contra la Mujer (2013-2016) dedicó escasa atención a la violencia sexual, dentro de la tendencia generalizada a invisibilizar la violencia sexual por las distintas instituciones públicas, sin concretar ninguna medida específica.<sup>42</sup> En septiembre de 2017, Amnistía Internacional se reunió con la exdelegada del Gobierno para la Violencia de Género,<sup>43</sup> quien informó de la elaboración de una nueva Estrategia que incorporaría acciones en el marco de la violencia sexual. Igualmente, se informó de la falta de fecha para la presentación de un Plan de Prevención y Sensibilización en la II Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia contra las Mujeres 2017-2020, anunciado por la exministra de Sanidad, Asuntos Sociales e Igualdad, Dolors Montserrat, en enero de 2017.<sup>44</sup> En septiembre de 2018, con el nuevo gobierno, la organización se entrevistó con representantes de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, confirmando que la última Estrategia dejó de estar en vigor hace dos años. A día de hoy, la II Estrategia Nacional sigue sin ver la luz.

## EL ABORDAJE DE LA VIOLENCIA SEXUAL EN EL PACTO DE ESTADO

En 28 de septiembre de 2017, el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó el Pacto de Estado en materia de Violencia de Género.<sup>45</sup> Este documento es el resultado de una Proposición no de Ley, de noviembre de 2016, que instaba al Gobierno a promover la suscripción de un Pacto de Estado en materia de Violencia con todas las administraciones públicas para impulsar políticas para la erradicación de la violencia sobre la mujer.<sup>46</sup>

---

40 Véanse los siguientes informes de Amnistía Internacional: “España. Una vida sin violencia para mujeres y niñas. Las otras víctimas de violencia de género: violencia sexual y trata de personas”, 2009; España. Informe al Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas. 61º periodo de sesiones, 6-24 de julio de 2015.

41 El Convenio de Estambul fue ratificado por el Estado español en junio de 2014 y entró en vigor el 1 de agosto de ese mismo año. Véase: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-5947](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-5947).

42 La Estrategia se enfoca a combatir la violencia contra la mujer por parte de la pareja o expareja. A pesar de que en la fundamentación se apunta que “la presente Estrategia empleará como concepto genérico el de violencia contra la mujer y, como manifestación concreta de la misma, de acuerdo con el art. 1 de la LO 1/2004 [...] hay que recordar que las actuaciones para hacer frente a otras modalidades de violencia contra la mujer, pueden ser objeto de planes y actuaciones específicas, como es el caso de la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual”. Aunque a lo largo del texto se mencionan otras formas de violencia sexual, como el acoso sexual o las agresiones sexuales, en ningún caso se concretan en acciones específicas.

43 Cuando se realizó la entrevista con Amnistía Internacional, la delegada del Gobierno para la Violencia de Género era María José Ordóñez. En junio de 2018 se produjo un cambio de gobierno, tras ganar una moción de censura el Grupo Socialista. A la finalización de este informe, el actual presidente del Gobierno es Pedro Sánchez y la nueva delegada del Gobierno es Pilar Llop.

44 Véase nota de prensa emitida por el Gabinete de Prensa del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social (12 de enero de 2017): <https://www.msssi.gob.es/gabinete/notasPrensa.do?id=4077>.

45 El texto final quedó en un documento refundido en el que se incluyen las medidas del Congreso y del Senado. Véase: <http://www.violenciagenero.msssi.gob.es/pactoEstado/home.htm>.

46 Véase: [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L12/CONG/BOCG/D/BOCG-12-D-56.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/D/BOCG-12-D-56.PDF).

El texto aprobado recoge 212 medidas que se agrupan en 11 ejes de actuación, destinadas a la sensibilización y la prevención, la mejora de la respuesta institucional, la asistencia integral, la ayuda y protección de la víctima, y a la formación de los equipos profesionales, entre muchas otras. Sin embargo, el texto aprobado recoge residualmente escasas medidas dirigidas a combatir de forma específica la violencia sexual en todas sus manifestaciones. Significativamente, entre las 212 medidas, han quedado fuera dos grandes cuestiones: el desarrollo de una política pública para combatir la violencia sexual, y medidas para reparar mediante indemnización adecuada y cumpliendo con los requisitos del derecho internacional sobre reparación a todas las víctimas de violencia por razón de género, entre las que se encuentran las víctimas y supervivientes de violencia sexual.

Si bien el Pacto de Estado reconoce la violencia sexual y su alta prevalencia, sólo hay 30 medidas que la identifican de forma específica. Aunque hay propuestas que podrían aplicarse también a la violencia sexual, no terminan de ser suficientemente claras, al quedarse diluidas bajo el epígrafe de la violencia de género en los términos que establece la Ley Integral. Es llamativo que no se hayan desarrollado medidas contra la violencia sexual en el ámbito de la prevención y sensibilización en áreas como el deporte, la sanidad o el ámbito laboral. Igualmente llama la atención que de las 32 medidas dedicadas a la asistencia a víctimas de violencia de género, únicamente una de ellas está enfocada a la asistencia especializada en violencia sexual. También es muy preocupante que no haya ninguna medida para la asistencia y protección de menores víctimas de violencia sexual, o que no se haya incorporado ninguna medida para la formación sobre violencia sexual dirigida a todos los equipos profesionales que de forma directa están en contacto con las víctimas y supervivientes o sus familiares, como las fuerzas y cuerpos de seguridad, el personal médico forense, el personal sanitario o los operadores jurídicos.

La ausencia de políticas públicas o planes de acción nacionales y coordinados específicos en materia de violencia sexual ha desencadenado un vacío de medidas reales y eficaces, ignorando el mandato del propio Convenio de Estambul, es decir, que sean “pertinentes para prevenir y combatir todas las formas de violencia”.<sup>47</sup> En la práctica, Amnistía Internacional ha podido comprobar las consecuencias de este vacío: las víctimas y supervivientes de violencia sexual se encuentran ante un escenario de desprotección. La falta de garantía de derechos queda simbolizada en un contexto que se caracteriza por la deficiencia de recogida de datos sobre la prevalencia y la magnitud de la violencia sexual, la escasez de servicios de atención integral a víctimas de violencia sexual, la falta de especialización profesional, sensibilización y capacitación de sectores como sanidad, justicia, policía o medicina forense, o la inexistencia de protocolos sectoriales de actuación frente a la violencia sexual, entre otros.

## 3.2. LA AUSENCIA DE LA VIOLENCIA SEXUAL EN LAS POLÍTICAS DE PREVENCIÓN Y ASISTENCIA A VÍCTIMAS DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO

El Estado español tiene el deber de prevenir todas las formas de violencia contra las mujeres por motivos de género, incluida la violencia sexual. Un apropiado marco de políticas públicas desde un enfoque de género y derechos humanos es clave para la prevención. El marco internacional y regional de derechos humanos establece que la estrategia de prevención deberá ser en cualquier caso integral,<sup>48</sup> lo que implica no sólo la existencia de “un marco jurídico de protección, con una aplicación efectiva del mismo y con políticas de prevención y prácticas que permitan actuar de una manera eficaz ante las denuncias”, sino también el desarrollo de otras fórmulas dirigidas a prevenir los factores de riesgo frente a la violencia

---

47 Artículo 7. Políticas globales y coordinadas.

48 Véanse los siguientes documentos: Recomendación General núm. 35, CEDAW/C/GC/35, de 26 de julio de 2017, párr. 30; y Convenio de Estambul, cap. III, arts. 12-17.



sexual.<sup>49</sup> Para ello, deben garantizarse campañas institucionales de sensibilización, recopilación de estadísticas e investigaciones sobre la prevalencia de la violencia sexual, elaboración de protocolos sectoriales de actuación, formación de los equipos profesionales, así como la inclusión de contenidos sobre educación sexual integral en los planes de estudios a todos los niveles de la enseñanza.

## SIN CAMPAÑAS SOBRE VIOLENCIA SEXUAL

Hasta el momento, ningún gobierno ha desarrollado campañas estatales de sensibilización dirigidas a identificar la violencia sexual en sus diferentes manifestaciones, o encaminadas a desmontar los mitos, estereotipos y prejuicios que acompañan a la violencia sexual. Tampoco se han llevado a cabo campañas de sensibilización que puedan ayudar a las víctimas, los familiares o la sociedad en su conjunto, para poder actuar frente a la violencia sexual tal y como establece el Comité CEDAW:

Programas de concienciación que promuevan una comprensión de la violencia por razón de género contra la mujer como algo inaceptable y perjudicial, proporcionen información sobre los recursos jurídicos disponibles contra ella y fomenten la denuncia de ese tipo de violencia y la intervención de los transeúntes; aborden la estigmatización que sufren las víctimas y supervivientes de esa violencia; y desmantelen la creencia generalizada sobre la culpabilización de las víctimas por la que las mujeres son responsables de su propia seguridad y de la violencia que sufren.<sup>50</sup>

Las campañas de sensibilización estatales se han centrado de forma exclusiva en la prevención y detección de la violencia de género en el entorno de la pareja o expareja. De un total de 12 campañas,<sup>51</sup> únicamente en 2017 se elaboró una campaña (“Contra la Trata de Mujeres. No inviertas en sufrimiento”) centrada en sensibilizar contra la trata de mujeres con fines de explotación sexual. La ausencia de la violencia sexual en las campañas de sensibilización no sólo refuerza la percepción social que minimiza la existencia generalizada de la violencia sexual, sino que expone a las víctimas y supervivientes a una situación de desprotección al no sentirse identificadas como víctimas de violencia de género, y a no saber cómo actuar cuando han sido violadas, acosadas en sus lugares de trabajo o agredidas sexualmente desde la infancia.

Las escasas campañas de sensibilización sobre violencia sexual han sido elaboradas a nivel autonómico, a nivel local o por organizaciones feministas. Amnistía Internacional reconoce los esfuerzos que desde diversos ayuntamientos y gobiernos autonómicos se están realizando para prevenir y actuar frente a la violencia sexual. No obstante, desde el derecho internacional de los derechos humanos se ha reiterado que la descentralización del Estado no invalida ni reduce la responsabilidad del gobierno nacional de cumplir con sus obligaciones en relación con todas las mujeres que se encuentran bajo su jurisdicción.<sup>52</sup>

---

49 Véase Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia de 16 de noviembre de 2009, párr. 258.

50 Recomendación General núm. 35 del Comité CEDAW, párr.30.

51 Campañas elaboradas por la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género desde el año 2006 hasta el presente (2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017): <http://www.violenciagenero.msssi.gob.es/sensibilizacionConcienciacion/campañas/home.htm>.

52 Véanse la Recomendación General núm. 28, párr. 25, y la Recomendación General núm. 35, párr. 21, del Comité CEDAW.

## SIN CIFRAS SOBRE VIOLENCIA SEXUAL

El Comité recomienda a los Estados “que informen sobre todas las formas de violencia contra la mujer e incluyan todos los datos de que dispongan acerca de la frecuencia de cada una y de sus efectos para las mujeres víctimas”. Para ello, debe crear un “sistema para recabar, analizar y publicar periódicamente datos estadísticos sobre el número de denuncias de todas las formas de violencia por razón de género contra la mujer, incluida la violencia ejercida mediante las tecnologías”.<sup>53</sup>

La Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, ha señalado que los “datos fiables y de evaluaciones de riesgo”<sup>54</sup> sobre violencia hacia las mujeres, incluida la sexual, son esenciales para vislumbrar la magnitud del problema y posibilitar su erradicación a través de políticas públicas que visibilicen la dimensión de este delito desde un enfoque no neutral al género.

En la encuesta realizada por la FRA, publicada en 2014, se apuntaba que el 50% de las mujeres en España había experimentado alguna forma de acoso sexual desde los 15 años de edad.<sup>55</sup> Sin embargo, apenas hay estudios, datos oficiales o medidas concretas por parte del Estado español para conocer la verdadera dimensión de esta realidad.

En 2015 se incluyeron por primera vez en la Macroencuesta de Violencia contra la Mujer<sup>56</sup> datos significantes sobre la prevalencia de la violencia sexual en España, apuntando a que aproximadamente el 14% de las mujeres de 16 años o más había sufrido violencia sexual a lo largo de su vida por parte de parejas, exparejas o terceros.<sup>57</sup> En junio de 2018, por primera vez la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género ha presentado un estudio sobre la “Percepción Social de la Violencia Sexual”<sup>58</sup>

---

53 Véanse la Recomendación General núm. 19 de Comité CEDAW, párr. 24 c) y u), y la Recomendación General núm. 35 del Comité CEDAW.

54 Véase el Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, 19 de abril de 2016, párr. 45.

55 Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea: Violence Against Women: an EU-wide Survey. Main Results, p. 102, figura 6.5 (sólo disponible en inglés).

56 Véase la Macroencuesta de Violencia contra la Mujer del año 2015, en: <http://www.violenciagenero.msssi.gob.es/violenciaEnCifras/macroencuesta2015/Macroencuesta2015/home.htm>.

57 Macroencuesta de Violencia contra la Mujer del año 2015. Disponible en: <http://www.violenciagenero.msssi.gob.es/violenciaEnCifras/macroencuesta2015/Macroencuesta2015/home.htm>, p. 4.

58 Informe “Percepción Social de la Violencia Sexual”, Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, junio de 2018. Disponible en: [http://www.violenciagenero.msssi.gob.es/violenciaEnCifras/estudios/investigaciones/2018/doc/Percep\\_Violencia\\_Sexual.pdf](http://www.violenciagenero.msssi.gob.es/violenciaEnCifras/estudios/investigaciones/2018/doc/Percep_Violencia_Sexual.pdf).

en España, y contiene hallazgos alarmantes en relación a muchos de los mitos, ideas preconcebidas y estereotipos de género<sup>59</sup> que la sociedad española todavía asume sobre la violencia sexual contra las mujeres en alguna de sus manifestaciones.<sup>60</sup>

Este estudio es la primera investigación que realiza el Gobierno de España en materia de violencia sexual en los treinta años de desarrollo de políticas públicas de lucha contra la violencia de género. Sin embargo, se dirige exclusivamente a analizar la percepción social sobre la violencia sexual. El informe evidencia el arraigo de falsas ideas preconcebidas sobre la violencia sexual que la normaliza en determinados ámbitos,<sup>61</sup> y que sitúan principalmente la responsabilidad en las víctimas, frente a los agresores y ante otros elementos estructurales claves para su prevención.

Amnistía Internacional alertó en 2009 y nuevamente en 2015<sup>62</sup> sobre la deficiente recopilación de datos en relación a la prevalencia y la magnitud de la violencia sexual. En 2015, el Comité CEDAW instó a las autoridades españolas a “recopilar datos estadísticos sobre la violencia doméstica y sexual desglosados por sexo, edad, nacionalidad y relación entre la víctima y el autor”.<sup>63</sup> Sin embargo, en 2018 los únicos datos oficiales de los que se dispone sobre violencia sexual son los registrados por el Ministerio del Interior, publicados en el anuario estadístico del ministerio, relativos a los hechos denunciados ante las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, y los escasos datos en relación a delitos contra la libertad sexual disponibles en las memorias anuales de la Fiscalía, reconociéndose en la propia memoria los problemas de calidad de esta información.<sup>64</sup> Estos mismos datos, que aparecen publicados de forma paralela en el portal del Instituto de la Mujer, se reportan con más de un año de retraso.<sup>65</sup>

La organización recuerda que es importante hacer público el nivel de denuncias en relación a los delitos contra la libertad sexual, y también los datos sobre los procedimientos judiciales iniciados a partir de estas denuncias, así como la forma de terminación del proceso penal, siguiendo las observaciones de

---

59 Entre los mitos, ideas preconcebidas y estereotipos de género analizados en este informe, persistentes de forma generalizada en el imaginario social, destacan: “las mujeres que dicen haber sido acosadas sexualmente en el trabajo, normalmente suelen exagerar”, “si una mujer es acosada sexualmente en el lugar de trabajo tuvo que haber hecho algo para provocarlo”, “las mujeres que esperan semanas o meses para denunciar una situación de acoso sexual en el trabajo, probablemente se lo han inventado”, “si una mujer invita a un hombre a tomar una copa en su casa después de haber salido por la noche significa que quiere sexo”, “cuando una mujer presiona a su pareja para mantener relaciones sexuales, esto no puede llamarse violación”, “el alcohol es a menudo el causante de que un hombre viole a una mujer”, “una mujer que vista de forma provocativa no debería sorprenderse si un hombre intenta obligarla a mantener relaciones sexuales”, “si una mujer es agredida sexualmente estando borracha tiene parte de la culpa por haber perdido el control”, “si una mujer no tiene intención de tener relaciones sexuales con un hombre no debería coquetear con él”, etc.

60 La investigación se centra en la percepción social de la violencia sexual en el caso del acoso sexual en el trabajo y en el caso de las agresiones sexuales, según queda tipificado en el Código Penal.

61 Entre algunos de los resultados obtenidos tras las entrevistas realizadas, destacan el hecho de que el 43% de los hombres y el 37,3% mujeres considera que es más probable que una mujer sea violada por un desconocido que por un conocido; el 40% de los hombres y el 33,4% de las mujeres considera que la responsable de poner fin al acoso sexual es la mujer acosada, y el 32,6% de los hombres cree que forzar a su pareja para mantener relaciones sexuales no supone una violación.

62 Véanse los siguientes Informes de Amnistía Internacional: “España. Una vida sin violencia para mujeres y niñas. Las otras víctimas de violencia de género: violencia sexual y trata de personas”, 2009; España. Informe al Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas. 61º periodo de sesiones, 6-24 de julio de 2015. Disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR4118072015SPANISH.pdf>.

63 Observaciones Finales del Comité-CEDAW: España, del 29 de julio de 2015, párr. 20.

64 En la Memoria de 2018 de la Fiscalía General del Estado se pueden encontrar datos estadísticos en el cap. IV, Área Penal, apart. 1.2.4 Delitos contra la libertad e indemnidad sexuales. Véase: [https://www.fiscal.es/memorias/memoria2018/FISCALIA\\_SITE/index.html](https://www.fiscal.es/memorias/memoria2018/FISCALIA_SITE/index.html). Página visitada el 21 de septiembre de 2018.

65 En el momento de esta investigación, los datos disponibles publicados en el portal del Instituto de la Mujer están actualizados hasta 2016. Información disponible en: <http://www.inmujer.gob.es/MujerCifras/Violencia/DelitosLibertadSexual.htm>.

la Relatora Especial: “La tasa de denuncias revela si las mujeres creen cada vez más en la eficacia de los Estados para combatir la violencia; la proporción de casos que son juzgados y conducen a medidas condenatorias revela si el cambio de políticas ha tenido efectos”.<sup>66</sup>

Amnistía Internacional reconoce la buena disposición transmitida por parte de las autoridades en cuanto a la obligación de obtener y elaborar datos estadísticos sobre violencia sexual, tal y como contempla el Pacto de Estado.<sup>67</sup> Sin embargo, los avances siguen siendo exigüos y no se recopilan datos sobre variables que podrían ser claves para luchar contra la violencia sexual.<sup>68</sup> A pesar de que en febrero de 2018 la presidenta del Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) anunciaba el desarrollo de algunas medidas dirigidas a “obtener y prestar datos estadísticos detallados y secuenciados sobre todas las formas de violencia contra las mujeres y elaborar estadísticas sobre abusos sexuales a menores y/o violencia sexual”,<sup>69</sup> al cierre de este informe no se ha publicado ningún dato relativo a lo anunciado, ni es posible disponer de datos sobre la respuesta judicial a las denuncias por violencia sexual (archivos, absoluciones, condenas y/o medidas de protección). En una reunión con la presidenta del Observatorio contra la Violencia de Género del CGPJ, se informó a la organización de que, con motivo del Pacto de Estado contra la Violencia de Género, se está trabajando en esa línea para incorporar dichos datos.<sup>70</sup>

La invisibilización de la violencia sexual en las estadísticas se produce incluso en organismos públicos como la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, que tiene entre sus funciones “el diseño, elaboración y permanente actualización de un sistema de información en base a la recogida, análisis y difusión de datos relativos a la violencia contra las mujeres...”.<sup>71</sup> A pesar de ello, la recogida de datos que ofrece el Observatorio de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, se circunscribe sólo a la violencia de género en el ámbito la pareja o expareja.<sup>72</sup> El portal de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género ofrece desde 2003, y de manera actualizada, las cifras de mujeres asesinadas a manos de sus parejas o exparejas, las denuncias presentadas por violencia de género y otros indicadores relevantes sobre violencia de género por parte de la pareja o expareja. También, desde 2013, se incluyen datos de niños y niñas asesinados en este ámbito. Si bien se incluyen datos sobre la nacionalidad de las víctimas, no se recogen casos en los que hay otros tipos de discriminación interseccionadas, especialmente

---

66 Sra. Yakin Ertürk: Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sobre “Indicadores sobre violencia contra la mujer y la respuesta de los Estados”, 2008, párr. 85. A/HRC/7/6.

67 Medida núm. 163 del Pacto de Estado.

68 En 2015, por primera vez, la Macroencuesta de Violencia contra la Mujer incluyó preguntas específicas dirigidas a evaluar la prevalencia de la violencia sexual en España en el entorno de la pareja o expareja y fuera de éste. La organización considera la inclusión de estas cuestiones un avance sustancial respecto a las otras macroencuestas realizadas hasta entonces (1999, 2002, 2006, 2011, 2015), pero llama la atención sobre importantes lagunas que siguen invisibilizando variables claves que aporten información sobre la magnitud real de todas las formas de violencia sexual que sufren las mujeres en España, así como de otras variables claves para combatirla. La Macroencuesta no ofrece información sobre los ámbitos en los que las víctimas han sufrido violencia sexual (el hogar, la escuela, el lugar de trabajo, la calle, espacios de ocio, etc.); la encuesta se dirige a mujeres mayores de 16 años, invisibilizando la alta prevalencia de abusos sexuales que se producen en la infancia; la encuesta únicamente identifica el vínculo con el agresor, pero no si la agresión la ha cometido una o más personas, lo que hace imposible valorar el porcentaje de violaciones múltiples; no contempla las secuelas derivadas de la agresión sufrida, y no evalúa la respuesta institucional al no preguntarse si se interpuso denuncia o se solicitó algún tipo de apoyo institucional.

69 Véase Comunicación del Poder Judicial, disponible en: <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/En-Portada/EI-CGPJ-pone-en-marcha-el-desarrollo-de-las-medidas-del-Pacto-de-Estado-contra-la-Violencia-de-genero>.

70 Reunión mantenida en octubre de 2018.

71 Real Decreto 816/2018, de 6 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad. En el art. 5 se describen las funciones de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género. A partir de esta fecha, la Secretaría de Estado de Igualdad, de la cual depende la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, pasa a depender directamente de Vicepresidencia de Gobierno, que con el anterior gobierno dependía del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

72 Portal estadístico. Delegación del Gobierno para la Violencia de Género: <http://estadisticasviolenciagenero.msssi.gob.es/>.

cuando existen otras violencias, en contextos de precariedad y vulneración de derechos laborales, como por ejemplo mujeres en situación irregular que trabajan en el sector del servicio doméstico u otros ámbitos. Tampoco se recogen datos respecto a mujeres con algún tipo de discapacidad. Y no contempla ningún indicador sobre violencia sexual ni sobre víctimas mortales por violencia sexual.<sup>73</sup>

La organización ha podido comprobar a través de las entrevistas realizadas a víctimas y supervivientes de violencia sexual, así como a profesionales de organizaciones de mujeres, que hay mujeres que han sufrido distintas formas de violencia sexual a manos de sus empleadores o de hombres que están a su cuidado, y no llegan ni siquiera a denunciar, en muchos casos porque están desprotegidas por las leyes, instituciones y autoridades, o por la carencia de documentación que avale su estancia en España. El Convenio 189 de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) insta a que los Estados “adopten medidas para asegurar que los trabajadores domésticos gocen de una protección efectiva contra toda forma de abuso, acoso y violencia”.<sup>74</sup> Sin embargo, este importante instrumento normativo para poder mejorar la garantía de la protección legal de las trabajadoras domésticas sigue sin ser ratificado por el Estado español, a pesar de las demandas efectuadas por las empleadas y las organizaciones especializadas del sector.<sup>75</sup>

*“El señor me llegó a decir: ‘Si estás aquí es para atender mis necesidades’. Cuando le bañaba y le enjabonaba siempre me llevaba la mano abajo. Nunca se me pasó por la cabeza contarle lo que estaba pasando al hijo. Yo procesé que ellos pasaban de todo.*

*A día de hoy creo que no hubiera aceptado, pero por entonces mi situación era tan desesperada que no puedes renunciar al dinero... A veces es más la urgencia que la coherencia... además yo tenía un desconocimiento de mis derechos. Venía tan marcada por el tema del abuso de los bancos que me acosaban permanentemente, de la justicia... estaba intentando llegar al día a día y estaba muy vulnerable. Te sientes completamente desvalida [...] realmente era todo bastante frustrante y doloroso”.*

Tatiana<sup>76</sup>

---

73 A través del portal estadístico se puede acceder a los siguientes ámbitos de análisis: llamadas realizadas al 016, ayudas económicas concedidas según el art. 27 de la Ley Integral 1/2004, ayudas para cambio de residencia, concesiones de residencia y trabajo de mujeres extranjeras víctimas de violencia, contratos bonificados y de sustitución, denuncias por violencia de género, dispositivos electrónicos de seguimiento, renta activa de inserción, sistema de seguimiento integral en los casos de violencia de género, usuarias ATENPRO, víctimas mortales y órdenes de protección.

74 Véase Convenio 189, 2011, art. 5, en: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:2551460](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:2551460).

75 Sobre las demandas de las organizaciones y plataformas del sector “Empleo del hogar y los cuidados”, véanse: “Grupo Turín”: <http://congresoempleodehogarycuidados.es/grupo-turin-quienes-somos/>; “Sedoac. Servicio Doméstico Activo”: <http://serviciodomesticoadctivo.blogspot.com>; “Red de Mujeres Latinoamericanas y del Caribe”: <http://redlatinas.blogspot.comBio>.

76 Nombre ficticio. Entrevista de Amnistía Internacional, octubre de 2017.

Tatiana recibía un salario de 279 euros mensuales por trabajar 10 horas a la semana como cuidadora de un hombre de 97 años que vivía solo. El hijo de este señor no le ofreció ningún contrato laboral. Tras sufrir un desahucio, Tatiana tuvo que compaginar varios trabajos, y éste era uno de ellos. Según contó a la organización, desde el primer día tuvo que soportar tocamientos sexuales constantes, que el agresor incorporó como si fueran parte del trabajo a realizar.

La invisibilización de la violencia sexual también se evidencia cuando ésta la sufren mujeres con algún tipo de discapacidad intelectual, donde además, tal y como nos dijo el coordinador de una organización especializada en trabajar con personas con discapacidad intelectual, se une que apenas hay estudios sobre discapacidad y abuso sexual, incluyendo prevención, formación y especialización en el sector jurídico o policial:

*“Hay un problema de relativización de los abusos a menores en los casos de personas con discapacidad, pues su propia condición las deja en una situación de vulnerabilidad. Históricamente también se las ha considerado como personas asexuales, lo que las deja más expuestas a abusos”.*<sup>77</sup>

Amnistía Internacional exhorta a las autoridades españolas a recopilar e incluir en sus estadísticas sobre violencia de género contra las mujeres, datos sobre la magnitud y la prevalencia de las distintas formas de violencia sexual, incluidos los asesinatos por violencia sexual fuera del entorno de la pareja o expareja, desglosados por sexo, género, edad, nacionalidad y relación entre la víctima y el autor, tal y como han pedido los organismos internacionales de derechos humanos.<sup>78</sup> Igualmente, el Estado debe publicar los datos relativos a la respuesta judicial ante las denuncias de las distintas formas de violencia sexual, incluyendo datos sobre denuncias sobreesridas y el porcentaje de sentencias condenatorias y sentencias absolutorias.

## **LOS EQUIPOS PROFESIONALES FRENTE A LA VIOLENCIA SEXUAL: SIN FORMACIÓN ADECUADA, NI PROTOCOLOS DE ACTUACIÓN SECTORIALES ANTE LA VIOLENCIA SEXUAL PARA UNA CORRECTA ATENCIÓN.**

*“Sabes que ha pasado algo y no sabes qué, en tu imaginario la violación es en un callejón y no en tu propia casa”.*

Clara<sup>79</sup>

**Clara**, de 22 años, una noche quedó con un grupo de amigos y coincidió con su exnovio. Todos fueron a dormir a su casa. Mientras Clara dormía, su exnovio la violó. En un primer momento optó por no denunciar, pero comenzó a experimentar crisis de ansiedad y desmayos. Explicó que no podía verbalizar lo que le ocurría. Por fin se lo contó a su médica de cabecera, quien la derivó al hospital. Sin embargo

---

77 Entrevista de Amnistía Internacional con Alberto Alemany, de la Fundación Carmen Valcarce, octubre de 2017.

78 Por ejemplo, véanse las Observaciones Finales del Comité-CEDAW: España, del 29 de julio de 2015, párr. 20.

79 Nombre ficticio. Entrevista de Amnistía Internacional, octubre de 2017.

el médico de urgencias le preguntó qué hacía allí, si ya había pasado un mes desde la violación. Clara se marchó al extranjero, pero su situación no mejoró. A su vuelta seguía sintiéndose muy mal, por lo que fue de nuevo a urgencias.

*“Recuerdo a un psiquiatra que me atendió en el servicio de urgencias del Hospital Clínico Universitario cuando tuve una fuerte crisis de ansiedad y riesgo de autolesiones. Me hizo sentir culpable por lo sucedido, me sentí juzgada, no sabía si había sido violada o no”.*

El psiquiatra la derivó a la trabajadora social, que también minimizó los hechos comentándole que lo que había sucedido era que “había tenido una discusión con su novio”. Luego fue derivada a distintos profesionales, y varios meses después de la violación y con importantes secuelas psicológicas, finalmente fue atendida por una psiquiatra que, según sus palabras, fue clave para su recuperación:

*“Ella le puso nombre a lo que me pasó y me animó a presentar la denuncia. Hay algunos profesionales de referencia que me han salvado la vida más de una vez”.*

El marco internacional y regional de derechos humanos establece la obligación y el deber de los Estados de reforzar “la formación adecuada de los profesionales pertinentes que traten con víctimas”.<sup>80</sup> El Comité CEDAW recuerda que la educación y capacitación debe promover la comprensión de: i) la forma en que los estereotipos y prejuicios de género conducen a la violencia por razón de género contra la mujer; ii) el trauma y sus efectos, y iii) las dinámicas de poder que caracterizan la violencia por razón de género, así como las “formas interrelacionadas de discriminación que afectan a grupos específicos de mujeres”.<sup>81</sup>

Las víctimas y supervivientes de violencia sexual tienen derecho a recibir una atención inmediata y de calidad, a corto y largo plazo, como parte de su proceso de reparación. Por todo ello, la especialización en violencia sexual desde un enfoque de género y derechos humanos es imprescindible, al contemplarse no sólo como una obligación de operadores públicos, dirigida a garantizar los derechos de las víctimas, sino también para protegerlas en caso de haber sufrido cualquier forma de violencia sexual. A la inversa, la falta de especialización implica la reproducción de mitos y estereotipos de género, el cuestionamiento reiterado de la víctima, la deficiente respuesta especializada y la no derivación a los recursos e instituciones pertinentes, etc. Esto puede conllevar la victimización secundaria, el aumento del sufrimiento de las víctimas o el debilitamiento de su confianza en las instituciones y agentes estatales.

Amnistía Internacional se ha entrevistado con diversos equipos profesionales que asisten, atienden y acompañan a las víctimas y supervivientes de violencia sexual.<sup>82</sup> En primer lugar, la organización reconoce la imprescindible labor que estas personas, en especial las entrevistadas, realizan para poder ofrecer una respuesta profesional y adecuada, así como su importancia para la posterior recuperación de las víctimas y supervivientes. Sin embargo, la organización se muestra preocupada por la falta de programas y cursos de capacitación, formación y sensibilización continua e interdisciplinaria en violencia

---

80 Artículo 15 del Convenio de Estambul.

81 Recomendación General núm. 35 del Comité CEDAW, C/CG/35, del 26 de julio de 2017, párr. 30, e).

82 Equipos de atención sanitaria, equipos especializados de intervención psicosocial, operadores jurídicos, ONG especializadas, equipos de las oficinas de atención a las víctimas, equipos de medicina legal y forense. La organización solicitó una entrevista a la UFAM y no fue contestada.

sexual de los equipos y profesionales que trabajan en los organismos públicos, preocupación compartida por las personas entrevistadas, dependiendo en muchos casos su formación de su interés personal por mejorar la calidad en la atención a las víctimas.

Todos los profesionales y responsables con los que ha hablado la organización han confirmado que la formación específica sobre violencia sexual ofertada por las instituciones públicas sigue siendo muy escasa y residual. En algunos casos, como en medicina forense, los cursos se imparten entre los propios médicos y médicas forenses, lejos de lo que recomienda la OMS, que requiere que esta formación sea impartida desde un enfoque multidisciplinar intensivo y que cuente con la participación de diferentes clases de proveedores –servicios de salud, policías, operadores jurídicos, expertas en intervención social o activistas–.<sup>83</sup> Profesionales del ámbito de la medicina forense dijeron a Amnistía Internacional que no reciben capacitación por proveedores externos:

“En el campo de la medicina forense, tenemos que ser muchas veces autodidactas. Nosotros mismos organizamos los cursos. Nosotros mismos con nosotros mismos”.<sup>84</sup>

La falta de especialización se hace más patente en el caso de mujeres que sufren algún tipo de discapacidad intelectual. En este ámbito es donde las carencias son más visibles, según dijeron varios profesionales a Amnistía Internacional, ya que el devenir de una denuncia de agresión o abuso sexual a una persona discapacitada va a depender en gran parte del profesional o del lugar donde ésta se realice.

*“Hay un problema generalizado en admitir que no se tiene la capacitación suficiente para afrontar el problema, especialmente con psicólogos forenses [...] no hay criterios comunes. Debería unificarse con independencia de dónde se encuentra la persona, pasa con la policía y también con agentes sociales, prejuicios y estereotipos unido a responsabilidad personal y competencia técnica”.*<sup>85</sup>

Amnistía Internacional recuerda que los estándares internacionales de derechos humanos establecen que el Estado debe proporcionar servicios que asistan y atiendan a las mujeres víctimas y supervivientes de violencia sexual. Estos servicios tienen que estar adaptados a las circunstancias individuales de las mujeres, sin ningún tipo de discriminación,<sup>86</sup> reconociendo los efectos diferenciados de la violencia sobre los diversos grupos de mujeres. Es fundamental la adaptación y la formación de todos los servicios y actores involucrados para garantizar su acceso sin discriminación.

Una de las médicas forenses comentó a la organización que, desde que ejercía, nunca había recibido formación especializada en violencia sexual por parte del Instituto de Medicina Forense de su comunidad autónoma. Al tener que atender diversos casos de agresiones sexuales, y preocupada por cómo desempeñar de la mejor manera su trabajo, se había inscrito en un curso online ofertado por una ONG feminista. En toda su carrera profesional, sólo en mayo de 2018 la administración pública había ofertado un curso

---

83 Feminicidio.net.

84 Entrevista de Amnistía Internacional con una médica forense, abril de 2018.

85 Entrevista de Amnistía Internacional con Alberto Alemany, de la Fundación Carmen Valcarce, octubre de 2017.

86 Véanse: Convenio de Estambul, Art. 12.3; Combating violence against women: minimum standards for support services. Council of Europe, 2007. “Paquete de Servicios Esenciales para mujeres y niñas que sufren violencia”, 2015. Naciones Unidas. ONU Mujeres.



sobre violencia sexual a través del Centro de Estudios Jurídicos (CEJ)<sup>87</sup> del Ministerio de Justicia en Madrid, a más de 400 kilómetros de distancia de donde ejerce su profesión. Para asistir a este curso de dos días, tuvo que costearse ella misma el viaje:

*“Hay una falta de formación general... por eso he empezado a hacer cursos online. Aunque este año el Centro de Estudios Jurídicos de Madrid nos da este curso... y suerte que me ha tocado éste... No nos dan dietas, pero nos dejan de permiso los días”.*

Médica forense. Andalucía <sup>88</sup>

Amnistía Internacional muestra su preocupación por que la formación y capacitación, lejos de ser una medida obligatoria, dependa de la sensibilización y la voluntad de las personas profesionales entrevistadas, teniendo en algunos casos que costeársela o realizarla fuera de su horario laboral.

Una de las psiquiatras consultadas por la organización reconoce que, desde que comenzó a ejercer en 1992 en los servicios de salud mental de la Comunidad de Madrid, [en los temarios formativos] “nunca se ha dado nada de violencia sexual. Me suena que éste va a ser el primer año”.<sup>89</sup> En esta misma línea se han expresado la mayoría de las personas entrevistadas, incluyendo profesionales de la salud mental que trabajan en servicios públicos, tales como las Oficinas de Asistencia a las Víctimas de Delitos Violentos y Contra la Libertad Sexual<sup>90</sup> adscritas a algunos juzgados. Esa misma queja la recogen las expertas que intervienen con las víctimas en las escasas ONG que prestan asistencia especializada en algunas comunidades autónomas, y que en algún caso tienen convenios con la administración para la gestión de los centros.

En Barcelona, varias personas dijeron a la organización que la reciente externalización del servicio de acompañamiento de las Oficinas d’atenció a la víctima del delito por parte de la Generalitat de Cataluña se había hecho a través de la contratación de 30 profesionales que carecían de formación previa, a pesar de las características del servicio, lo que había provocado que el propio equipo de la Oficina de Atención tuviese que destinar tiempo de su jornada laboral para capacitarlas.<sup>91</sup>

Amnistía Internacional considera que la falta de especialización y de conocimiento de las diversas violencias por razón de género puede condicionar a las víctimas y supervivientes en los pasos previos a la interposición de la denuncia o durante el procedimiento judicial, ya que se reproducen numerosos estereotipos de género en torno a la violencia sexual en la mayoría de las instituciones públicas,

---

87 La organización ha tenido acceso al programa del curso: “Actualización en sexología forense. El laboratorio y los delitos contra la libertad e indemnidad sexuales”, 24 y 25 de mayo de 2018. Centro de Estudios Jurídicos, Ministerio de Justicia.

88 Entrevista de Amnistía Internacional a una médica forense, abril de 2018.

89 Entrevista de Amnistía Internacional con un psiquiatra de Salud Mental de la Comunidad de Madrid, junio de 2018.

90 Las Oficinas de Asistencia a las Víctimas de Delitos Violentos y Contra la Libertad Sexual son un servicio público y gratuito implantado por el Ministerio de Justicia de acuerdo con la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual. Su función se ha visto reforzada a través de la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito. Para más información sobre las Oficinas de Asistencia a las Víctimas de Delitos, véase: <http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/es/servicios-ciudadano/oficinas-asistencia-victimas>.

91 Ésta fue la conclusión a la que llegaron profesionales de varios ámbitos durante las entrevistas llevadas a cabo en Barcelona en mayo de 2018.

especialmente en instancias policiales, centros sanitarios e instancias judiciales, lo que lleva a que el personal tienda a dudar de las víctimas, a minimizar las agresiones sufridas o, en el peor de los casos, o a responsabilizarlas de los hechos.

## ■ “El 95% de los casos son falsos”.<sup>92</sup>

Esta frase surgió en una conversación con una médica forense mientras explicaba que gran parte de las agresiones que ella veía se producían en el ámbito familiar o por terceros, casi siempre en ambientes festivos. Sin embargo, posteriormente la forense reconocía que en algunos casos, “aunque no había habido uso de la fuerza” tampoco se había dado un consentimiento libre por parte de la víctima. También comentó que las mujeres latinoamericanas a las que ella había atendido llevaban tiempo soportando la violencia, y cuando iban al médico era porque decían “hasta aquí, o cuando tenían una lesión importante”, y al final terminó reconociendo que en lo relativo a la formación, específicamente en el área de violencia sexual para el personal médico forense, “hay que ser autodidactas”.

A pesar de las recomendaciones realizadas por el Comité CEDAW a España en 2015,<sup>93</sup> se sigue sin contar con un marco legal o de política pública que involucre la especialización del sector jurídico (abogacía, fiscalía y judicatura). Organizaciones del sector con las que se ha entrevistado Amnistía Internacional, como el Consejo General de la Abogacía, reconocen que hasta ahora no se ha prestado la suficiente atención y es necesario también abordar la violencia sexual, “sin desatender todo lo que se ha conseguido hasta ahora”.<sup>94</sup> Algo que es también compartido por organizaciones judiciales, como por ejemplo Juezas y Jueces para la Democracia.<sup>95</sup> En abril de 2018, el Grupo Socialista presentó una Proposición de Ley para reformar la Ley Orgánica del Poder Judicial en lo que se refiere a la formación obligatoria a todos los operadores jurídicos en perspectiva de género, incluyendo la violencia sexual.<sup>96</sup> En la reunión con el Observatorio de Violencia de Género del CGPJ se anunció que, entre otras medidas, los cursos de violencia de género no computarían en cuanto al cupo total de cursos a los que un juez o jueza podía asistir al año. Igualmente se habían ampliado las actividades formativas con la intención de expandir esta formación a juzgados mixtos y penales encargados de la instrucción, si bien en ese momento dicha formación tenía un carácter voluntario.

En cuanto a la elaboración de actuaciones en el marco de las políticas públicas dirigidas a combatir y prevenir la violencia sexual, Amnistía Internacional ha podido comprobar que apenas existen protocolos de actuación de carácter estatal, a nivel sectorial, sobre cómo deben actuar los profesionales cuando tengan que atender y asistir casos de violencia sexual. Los protocolos de actuación son herramientas esenciales no sólo para mejorar la asistencia a corto, medio y largo plazo, también son instrumentos para la prevención y detección precoz de los casos.

Los “Protocolos comunes para la actuación sanitaria ante la Violencia de Género”, elaborados por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2006 y 2012) y dedicados a la atención de casos de violencia de género en el ámbito sanitario, incorporan un apartado específico sobre violencia sexual. Sin embargo, éstos no han sido actualizados desde 2012, lo que conlleva, entre otras cuestiones, que la

---

92 Entrevista con una médica forense en Málaga, abril de 2018.

93 Véanse las Observaciones Finales del Comité-CEDAW: España, del 29 de julio de 2015, párr. 21, b).

94 Entrevista de Amnistía Internacional con representantes del Consejo General de la Abogacía, septiembre de 2017.

95 En mayo de 2018, la organización Juezas y Jueces para la Democracia exigía al CGPJ el abordaje de un Plan de Formación Integral en perspectiva de género y derechos humanos. Véase nota de prensa en: <http://www.juecesdemocracia.es/2018/05/29/jjpd-formacion-juezas-jueces-perspectiva-genero-derechos-humanos/>.

96 A iniciativa del Grupo Socialista, en junio de 2018 se presentó una Proposición de Ley para la modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) dirigida a obligar a todos los operadores jurídicos a recibir formación en perspectiva de género, incluyendo la formación en violencia sexual. El Congreso de los Diputados aprobó esta iniciativa el pasado 28 de octubre de 2018, en la actualidad se encuentra en plazo de enmiendas en la Comisión de Justicia del Senado.

guía de recursos no se haya adaptado a las modificaciones legislativas posteriores a 2012, especialmente las obligaciones derivadas del Convenio de Estambul. A nivel sectorial, la organización tiene conocimiento del “Protocolo de actuación frente al acoso sexual y por razón de sexo en las Fuerzas Armadas”, elaborado por el Ministerio de Defensa en 2015, y el “Protocolo de actuación frente al acoso sexual y acoso por razón de sexo en la Administración General del Estado”, elaborado en 2011 por el Ministerio de Política Territorial y Administración Pública.

A Amnistía Internacional le preocupa la escasez de protocolos estatales o guías de actuación frente a la violencia sexual en sectores claves para su prevención y actuación, como educación, trabajo, fuerzas y cuerpos de seguridad, abogacía o intervención especializada. La organización insiste en la necesidad de elaborar y aplicar protocolos y guías de actuación, claves para orientar y encaminar a los equipos profesionales que trabajan con víctimas y supervivientes de violencia sexual, pero principalmente para proteger los derechos de las víctimas y no aumentar las secuelas o el trauma sufrido.

Los daños y las secuelas que puede provocar cualquier forma de violencia sexual deben ser debidamente asistidos por todo el personal que en algún momento del proceso esté en contacto con las víctimas – tales como profesionales de la salud, operadores jurídicos, profesionales de la intervención social o de las fuerzas y cuerpos de seguridad–, siendo esencial su adecuada coordinación. Su labor trasciende el ámbito asistencial, situándoles en un lugar excepcional para la prevención de la violencia sexual y reparación de las víctimas, supervivientes y familiares.

## **LA LOTERÍA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: DESIGUALDAD PARA LAS VÍCTIMAS Y SUPERVIVIENTES DE VIOLENCIA SEXUAL**

*“Recibimos muchas llamadas de personas que no viven en la Comunidad de Madrid, pidiendo asesoramiento. Esto lo hacen porque en su comunidad autónoma no hay un servicio telefónico gratuito”.*

Responsable de la Oficina de Víctimas del Delito de la Comunidad de Madrid<sup>97</sup>

---

97 Entrevista de Amnistía Internacional con la directora de la Oficina de Víctimas de la Comunidad de Madrid, julio de 2018.

España es un país con un alto grado de descentralización en lo que se refiere a responsabilidades en materia de igualdad, sanidad y violencia de género.<sup>98</sup> Todas las comunidades autónomas tienen asumidas las competencias en estas materias, por lo que tienen capacidad para establecer sus propios marcos normativos e institucionales. En la actualidad, 12 de ellas también cuentan con competencias propias en justicia.<sup>99</sup>

Ante la falta de normativa y políticas públicas de alcance estatal en violencia sexual, el modelo de atención a las víctimas y supervivientes ha quedado supeditado a las decisiones que cada comunidad autónoma toma al respecto, en muchos casos determinado también por el desarrollo específico que cada norma autonómica tenga y por las decisiones políticas que se tomen este tema.

*“No existe un modelo de abordaje de las violencias sexuales. Cada comunidad autónoma tiene una ley diferente, lo que se traduce en servicios diferentes”.*

Montse Pineda. Coordinadora de la ONG Creación Positiva<sup>100</sup>

Amnistía Internacional ha observado disparidades en la asistencia integral a las víctimas a lo largo de todo el territorio español. En ocasiones, la mayor calidad o profesionalidad de la asistencia va a depender de dónde resida la víctima o del tamaño de la localidad, algo que han constatado expertas en las tres comunidades autónomas con las que ha mantenido entrevistas. En junio de 2015, el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la Discriminación contra la Mujer en la Ley y en la Práctica del Consejo de Derechos Humanos, en su informe tras su visita a España, destacaba el reto que supone “el elevado nivel de descentralización”, en su deber para cumplir sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y “en su responsabilidad constitucional de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos humanos”.<sup>101</sup> Advertía además sobre el hecho de que la descentralización había “contribuido a la aparición de disparidades en el disfrute de los derechos, especialmente de los derechos económicos, sociales y culturales”, y aludía a la responsabilidad última del Estado de garantizar “mediante coordinación efectiva de los mecanismos y estructuras correspondientes en todos los ámbitos” la aplicación de la Convención CEDAW,<sup>102</sup> siguiendo las Observaciones Generales del Comité CEDAW,<sup>103</sup>

---

98 Constitución española, art.148, 20 y 21.

99 En la actualidad, Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Madrid, Navarra, País Vasco y La Rioja. Aunque en virtud del art. 149 de la Constitución española, la administración de Justicia es competencia exclusiva del Estado, el TC reconoce la competencia de las comunidades autónomas en materia de la administración de Justicia. Es decir, debe asegurar la disponibilidad de los medios materiales y personales necesarios para el funcionamiento de la actividad jurisdiccional: “Cada Comunidad Autónoma transferida debe dotar a juzgados y tribunales del personal, instalaciones y medios informáticos necesarios para el desarrollo de las funciones que ostentan, de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. El personal no judicial de aquéllos, tiene una doble dependencia, porque en lo funcional estará a lo que dispongan jueces, fiscales y secretarios judiciales y, en lo orgánico, a lo señalado por la Comunidad Autónoma transferida correspondiente, que ostenta competencia y potestad reglamentaria reconocida en la Ley Orgánica del Poder Judicial, en materia de jornada laboral, organización, gestión, inspección y dirección de personal”. Véase: <https://www.administraciondejusticia.gob.es>.

100 Entrevista de Amnistía Internacional con la coordinadora de la ONG Creación Positiva, junio de 2018. Trabajadora social, con más de veinte años de experiencia en el abordaje e intervención en violencia sexual dentro de una organización especializada de ámbito estatal.

101 Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica. Misión a España. Consejo de Derechos Humanos. 29º periodo de sesiones, párr. 34.

102 *Ibíd.*, párrs. 35 y 36.

103 Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. 21º periodo de sesiones, 7-25 de junio de 1999. Informes periódicos tercero y cuarto. España. Observaciones finales del Comité, párr. 255, p. 77.

que desde 1999 ya advertía al Estado español sobre el hecho de que la “descentralización pueda dar lugar a que la mujer goce de los derechos que se protegen en virtud de la Convención de forma desigual en el Estado Parte”.

Todas las mujeres entrevistadas en Galicia transmitieron una mala experiencia a la hora de contactar con las distintas instituciones que atienden a víctimas de violencia sexual dependientes de los organismos públicos (policía, sanidad y justicia), quejándose principalmente de la falta de especialización y de entendimiento de este tipo de violencia con un adecuado enfoque de género. Todas coincidieron en considerarse revictimizadas, sintiéndose cuestionadas por las personas que las atendieron. Las mujeres entrevistadas en Galicia contaron que hasta que no se pusieron en contacto con organizaciones de mujeres, algunas de ellas creadas por las propias víctimas y supervivientes para proporcionar una red de apoyo y atención, no han podido salir adelante.

Alejandra,<sup>104</sup> de 28 años, contó a Amnistía Internacional que sufrió abusos desde los siete años por parte de su padre y su hermano, y también maltrato por parte de su madre. A los 15 años huyó a casa de una tía que le aconsejó denunciar. Tras la celebración de un juicio rápido, la derivaron a un centro de menores. A pesar de ser víctima de abusos sexuales no contó con ayuda especializada, aunque fue asistida por un psicólogo en el centro de menores. Según cuenta, empezó a tener una conducta cada vez más disruptiva, con idas y venidas a su hogar familiar, abandono de los estudios, consumo de drogas y ejercicio de la prostitución.

*“Al sufrir abusos, proteger tu intimidad te da igual; por otro lado, no tienes amor a tu cuerpo. Una secuela de las más grandes es el rechazo a tu propio cuerpo. La necesidad de ayuda, incluso cuando no estás abierta a recibirla, es fundamental, no hay información, falta formación en general”.*

Según su relato, durante toda esa etapa fue atendida por varios psicólogos, pero ninguno entendía lo que le ocurría ni era capaz de ayudarla. Finalmente, Alejandra entró en contacto con una terapeuta especializada de la asociación Rede de Mulleres Veciñais contra Os Malos Tratos de Vigo.<sup>105</sup> Hoy es una mujer superviviente que ha retomado las riendas de su vida:

*“Tenía un dolor grande. Necesitas establecer una nueva relación con tu cuerpo, es necesario que haya un respaldo especializado”.*

La organización también se ha encontrado con testimonios dispares dentro de las comunidades autónomas en las que existen algunos recursos especializados, al comprobar que la atención no se garantiza por igual en todo el territorio –en zonas rurales o fuera de las capitales de provincia–. Incluso dentro de una misma provincia hay disparidades en cuanto al tratamiento que reciben las víctimas. Así, mientras que en el municipio de Madrid hay un protocolo sobre cómo actuar ante un caso de violencia sexual, éste ya no es aplicable en cuanto se sale de la ciudad. Igualmente, las buenas prácticas del Hospital Clínic de Barcelona en la asistencia a las víctimas no es extrapolable fuera del municipio.

---

104 Entrevista de Amnistía Internacional con Alejandra (nombre ficticio), octubre de 2017.

105 Véase: <http://rededemulleres.blogspot.com/>.

Amnistía Internacional ha recibido valoraciones muy positivas del Servicio de Asistencia a Víctimas (SAVA), dependiente de la Consejería de Justicia e Interior de la Junta de Andalucía, dirigido a informar, asesorar, proteger y apoyar a las víctimas de delitos violentos.<sup>106</sup> Por ejemplo, la coordinadora de proyectos de la ONG Médicos del Mundo con sede en Málaga, que atiende a posibles víctimas de trata, se refería a este servicio en los siguientes términos:

*“Tenemos muy buena experiencia. Son la caña, funcionan de maravilla y tienen un equipo formado por trabajadora social, psicólogo y abogado”.*<sup>107</sup>

La organización acoge con satisfacción la información relativa a la firma de un convenio con la sección de derechos humanos del turno de oficio del Colegio de Abogados de Málaga para la asistencia jurídica a mujeres migrantes.

Sin embargo Marta,<sup>108</sup> que vive en otra provincia andaluza y es madre de una joven que fue drogada por un grupo de chicos y agredida sexualmente por varios de ellos, cuenta a la organización que nadie informó ni a su hija ni a la familia de la existencia del SAVA, ni siquiera el día que interpusieron la denuncia ante el juzgado. Marta, que reside en una población de alrededor de 17.000 habitantes, ha contado a Amnistía Internacional la soledad que tanto su hija como el resto de la familia han sentido al no disponer de asistencia especializada en violencia sexual (psicológica y jurídica) que pudiera acompañarlas a lo largo de todo el proceso, en un sitio además relativamente pequeño donde este hecho trascendió rápidamente.

*“Dejó de salir, he tenido que dormir con ella, tenía la sensación de que todo el mundo la miraba”.*

Marta cuenta que cuando su hija acudió al Centro de la Mujer de su municipio éste carecía de profesionales especializados en el abordaje de la violencia sexual, pero le ofrecieron terapia psicológica. Por circunstancias personales, su hija abandonó la terapia, aunque meses después decidió retomarla. Sin embargo, en ese momento su psicóloga se encontraba de baja sin que nadie la sustituyera, por lo que no pudo ser atendida por otra profesional. La hija de Marta, con un cuadro de estrés postraumático diagnosticado por su primera psicóloga, decidió finalmente irse de su localidad, marcharse lejos del lugar en el que todo el mundo la conocía, e intentar rehacer su vida fuera de ese entorno. Marta lamenta que el Centro de la Mujer tampoco posibilitara asistencia para ella y su marido.

*“Me vi ninguneada. Me siento totalmente abandonada. Te ves sola. La asistencia fue algo primaria y a día de hoy creo que hubiera sido más eficaz un tratamiento especializado y continuado, dadas las circunstancias de mi hija”.*

---

106 Para más información sobre el Servicio de Asistencia a Víctimas de Andalucía, véase: <http://www.juntadeandalucia.es/organismos/justiciaeinterior/areas/asistencia-victimas/servicio.html>.

107 Entrevista de Amnistía Internacional con la coordinadora de la Sede de Médicos del Mundo en Málaga, abril de 2018.

108 Entrevista de Amnistía Internacional con Marta, abril de 2018. Para proteger su intimidad, madre e hija han pedido a la organización que no se mencione su lugar de residencia.

Gonzalo,<sup>109</sup> otro superviviente con quien se entrevistó la organización, es un hombre transexual que desde los ocho años sufrió de forma continuada abusos sexuales a manos de su padre. Cuando estos abusos se produjeron, él aún no había pasado por el proceso de cambio físico. Acudió al SAVA en el año 2000, donde le atendieron y recibió apoyo. Finalmente decidió denunciar en 2005, pero hasta 2009 no se celebró el juicio. Gonzalo reconoció que la labor del equipo del SAVA fue esencial cuando decidió denunciar a su padre por abusos sexuales continuados:

*“Fue una amiga la que me habló del SAVA. La primera vez que acudí fue en el año 2000. Aunque los abusos seguían, todo el equipo respetó que al principio no quisiera denunciar. La gente usaba contra mí todos los estereotipos, que si salía, que si bebía, que si era lesbiana... Mi familia no me apoyaba, el apoyo del SAVA y otras organizaciones como AMUVI y el IAN me hizo sentir más fuerte”.*

Desde 2004, Amnistía Internacional viene reclamando al Gobierno español que, sin perjuicio de las competencias autonómicas, garantice a través de un sistema de financiación suficiente y estable, que todas las comunidades autónomas implanten una red de recursos especializados para todas las víctimas de violencia de género, incluidas las víctimas y supervivientes de violencia sexual. Concretamente en 2009 recomendó la creación específica de recursos de atención integral para víctimas de violencia sexual a nivel territorial.<sup>110</sup>

Ante la falta de una política pública estatal en el marco de la prevención, sanción, asistencia y reparación integral a las víctimas y supervivientes de violencia sexual, las obligaciones generales del Estado relativas a la protección y apoyo de las víctimas<sup>111</sup> se ven condicionadas en función de la comunidad autónoma en la cual esté residiendo la víctima, lo que convierte en una “lotería” los derechos que asisten a las mujeres y niñas, como lo es el derecho a la atención y reparación integral. A la organización le preocupa que en algunas comunidades autónomas las medidas aprobadas para combatir la violencia sexual y asistir a las víctimas no alcancen ni los estándares mínimos que establecen los organismos internacionales de derechos humanos, como el Consejo de Europa,<sup>112</sup> el Convenio de Estambul o la CEDAW, dejando a las víctimas y supervivientes en un horizonte de desprotección y sufrimiento.

Amnistía Internacional reconoce que casi todas las comunidades autónomas han mejorado sus legislaciones en materia de violencia de género,<sup>113</sup> poniéndolas por delante incluso de la Ley Integral, e incorporando medidas específicas dirigidas a prevenir, asistir y reparar a las víctimas de otras formas de violencia de género, como la violencia sexual, dentro de los márgenes que establecen las competencias autonómicas y locales. Sin embargo, aunque estén haciendo esfuerzos por mejorar diversas medidas en el ámbito de los servicios de atención a las víctimas, con la elaboración de protocolos de actuación en relación a la asistencia ante casos violencia sexual, así como con la elaboración de campañas de prevención y

---

109 Nombre ficticio. Entrevista de Amnistía Internacional, abril de 2018. El agresor sexual fue condenado a 12 años y 6 meses de prisión, y 15 de alejamiento. En la actualidad ya disfruta de permisos penitenciarios.

110 Véase el Informe de Amnistía Internacional: “Una vida sin violencia para mujeres y niñas. Las otras víctimas de violencia de género; violencia sexual y trata de personas”, 2009.

111 Convenio de Estambul, cap. IV.

112 Véase el Informe del Consejo de Europa, Combating violence against women: minimum standards for support services, Council of Europe, 2007. Documento: EG-VAW-CONF (2007) Study rev.

113 Ver anexos p. 69.

sensibilización en materia de violencia sexual en sus diversas manifestaciones, Amnistía Internacional observa con inquietud que existe un gran vacío entre lo que establece la norma y la implementación efectiva de la ley.

*“Las mujeres, cuando acuden a los servicios, creen que son protectoras, pero la sorpresa te la llevas cuando ves que no hay nada, o que lo que hay te maltrata aún más. Crees que hay un sistema que te va a rescatar y es justo todo lo contrario”.*<sup>114</sup>

Amnistía Internacional exhorta al Gobierno a que establezca una política a nivel estatal en materia de violencia sexual que garantice unos estándares mínimos en conformidad con los estándares internacionales de derechos humanos, instaurando además un sistema de supervisión y coordinación con los gobiernos autonómicos y locales de las medidas tomadas por los mismos, para que en ninguna circunstancia la descentralización competencial tenga consecuencias en los derechos de las víctimas y supervivientes de violencia sexual.

### 3.3. NORMAS “NEUTRAS” AL GÉNERO FRENTE A LA VIOLENCIA SEXUAL

La Ley Orgánica núm. 1/2004 no abarcaba la gama completa de la violencia de género fuera de la violencia dentro de la pareja.<sup>115</sup> [El Estado Español debe] revisar su legislación sobre violencia contra la mujer en vigor a fin de que incluya otras formas de violencia de género.<sup>116</sup>

Observaciones del Comité CEDAW a España

En los casos de violencia sexual, además de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, la normativa aplicable tanto para la persecución del delito como para garantizar los derechos de las víctimas durante el proceso judicial es el Código Penal y el Estatuto de la Víctima de Delito,<sup>117</sup> normas aparentemente neutras al género que no tienen en cuenta las condiciones de desigualdad y discriminación estructurales, los estereotipos de género o la discriminación interseccional que afrontan las mujeres y, por tanto, tampoco las características de la violencia sexual por razón de género.

114 Entrevista con Estrela Gómez. Coordinadora de AGAMME, una organización de apoyo a mujeres y menores víctimas de violencia sexual en Galicia.

115 CEDAW: Observaciones Finales a España, 29 de julio de 2015. CEDAW/C/ESP/CO/7-8, párr.20 a).

116 *Ibid.*, párr. 21 a).

117 Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito.



## Violencia sexual, incluida la violación

1. Las Partes adoptarán las medidas legislativas o de otro tipo necesarias para tipificar como delito, cuando se cometa intencionadamente:
  - a) La penetración vaginal, anal u oral no consentida, con carácter sexual, del cuerpo de otra persona con cualquier parte del cuerpo o con un objeto;
  - b) Los demás actos de carácter sexual no consentidos sobre otra persona;
  - c) El hecho de obligar a otra persona a prestarse a actos de carácter sexual no consentidos con un tercero.
2. El consentimiento debe prestarse voluntariamente como manifestación del libre arbitrio de la persona considerado en el contexto de las condiciones circundantes.
3. Las Partes adoptarán las medidas legislativas o de otro tipo necesarias para que las disposiciones del apartado 1 se apliquen también contra los cónyuges o parejas de hecho antiguos o actuales, de conformidad con su derecho interno

Convenio de Estambul, art. 36

El Código Penal<sup>118</sup> tipifica estos delitos bajo la rúbrica de “Delitos contra la Libertad e Indemnidad Sexuales”.<sup>119</sup> El bien jurídico protegido es la libertad, en el sentido de la capacidad de decidir o no realizar determinadas conductas, así como la indemnidad sexual.<sup>120</sup>

Durante los últimos años, las sucesivas reformas del Código Penal han ampliado el catálogo de conductas punibles relacionadas con la violencia sexual, especialmente para adaptar nuestra legislación a la legislación de la Unión Europea en materia de delitos sexuales contra niños y niñas, así como para incrementar las penas por este tipo de delitos.<sup>121</sup>

---

118 Ley Orgánica 15/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal; Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

119 Regulados en el Libro II, Título VIII, divididos en siete capítulos: I. Agresiones Sexuales (arts. 178-180), II. Abusos Sexuales (arts. 181-182) II Bis. Abusos Sexuales a menores de 16 años (arts. 183-183 quater); III. Acoso (art. 184), IV. Exhibicionismo y provocación sexual (arts. 185-186), V. Explotación Sexual y Corrupción de menores (arts. 187-190), y VI. Disposiciones Comunes (arts. 191-194).

120 La operada en el Código Penal por la Ley Orgánica 11/1999, de 30 de abril, de modificación del Título VIII del Libro II del Código Penal, introduce el concepto de la “indemnidad” o integridad sexual de los menores e incapaces, cuya voluntad, carente de la necesaria formación para poder ser considerada verdaderamente como libre, no puede ser siempre determinante de la licitud de unas conductas que, sin embargo, podrían ser lícitas entre adultos.

121 A lo largo de estos años, este título ha sido reformado numerosas veces, por ejemplo en la reforma operada por la Ley Orgánica 11/1999, de 30 de abril, de modificación del Título VIII del Libro II del Código Penal, aprobado por la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, y responde a la adaptación del CP a recomendaciones internacionales sobre todo en relación a tipificar delitos de violencia sexual contra menores, incorporando también al título la indemnidad sexual. Tanto la reforma operada por la Ley Orgánica 15/2003 como la Ley Orgánica 5/2010 también reforman este título tanto para ampliar conductas punibles así como para elevar las penas por este tipo de delitos.

La forma en la que se ha producido la ampliación del catálogo de conductas punibles, así como la indeterminación de las mismas, ha sido comentada por varios autores,<sup>122</sup> y por el mismo Tribunal Supremo, que en una sentencia de mayo de 2014 definía la regulación de este tipo de delitos del siguiente modo: “La laberíntica regulación actual de los delitos contra la libertad e indemnidad sexual ha sufrido múltiples modificaciones desde la aprobación del mismo”<sup>123</sup>

La regulación de los delitos de agresión y abuso sexual en el Código Penal ha sido cuestionada por la sociedad en general, y especialmente por los movimientos feministas, tras la sentencia dictada por la sección segunda de la Audiencia Provincial de Navarra,<sup>124</sup> que juzgaba la violencia sexual sufrida por una joven a manos de cinco hombres durante las fiestas patronales de Pamplona. Actualmente, la violación como delito de agresión sexual requiere violencia o intimidación.<sup>125</sup> Sin uno de estos dos elementos, la violación es considerada como un abuso sexual, es decir, un delito de menor respuesta punitiva.<sup>126</sup>

Amnistía Internacional pide que se revisen y se reformulen estos requisitos para asegurar que, tal y como establece el Convenio de Estambul, los elementos definitorios y fundamentales sean la protección de la autonomía sexual y el consentimiento.<sup>127</sup> En concreto, pide que se incorpore un delito específico de violación que asegure que la definición se centre en el consentimiento libremente otorgado. La organización considera necesario que se acometa una revisión del Código Penal de todos aquellos delitos sexuales que afectan de manera desproporcionada a las mujeres y niñas, de acuerdo a las definiciones y estándares internacionales de derechos humanos. Por ejemplo, el Código Penal sigue sin contemplar la violación sexual como tortura cuando ésta es cometida bajo custodia.

Por otro lado, Amnistía Internacional considera que el mero endurecimiento de las penas no supone per se el cumplimiento del deber del Estado de proteger los derechos humanos frente a estos abusos. Aun reconociendo la necesaria respuesta punitiva para delitos tan graves, limitarse a elevar las penas no equivale a garantizar la protección de los derechos de las víctimas, ni puede ser la única medida dentro del conjunto de obligaciones que tiene el Estado español.<sup>128</sup>

En relación al Estatuto de la Víctima, la organización considera que dicha norma no responde a las necesidades de las víctimas de violencia sexual, por ejemplo en cuanto a la exigibilidad de medidas para proteger los derechos de las víctimas centradas en la especialización y formación de la judicatura, la fiscalía y la abogacía que intervienen en los procesos. Además, no contempla el derecho a una reparación integral conforme a los estándares internacionales de derechos humanos.<sup>129</sup>

---

122 Véanse, entre otros: Adela Asua Batarrita: “Las agresiones sexuales en el nuevo Código Penal, imágenes culturales y discurso jurídico” Emakunde, Análisis del Código penal desde la perspectiva de género, (1998), pág.45. Reyes Goeanaga Olaizola: “Delitos contra la Libertad Sexual”, Euzkilo (Extra) (1997): 95-120; Carlos Gil Gimeno: “Los abusos sexuales: la libertad y la indemnidad sexual”, 28 de noviembre de 2017, disponible en: <http://www.legaltoday.com/practica-juridica/penal/penal/los-abusos-sexuales-la-libertad-y-la-indemnidad-sexual>.

123 Sentencia núm. 411/2014 de TS, Sala 2ª de lo Penal, 26 de mayo de 2014, FD Cuarto.

124 Sentencia núm. 000038/2018, de 20 de marzo, de la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Navarra. Especialmente criticada ha sido la interpretación del Tribunal en relación a considerar la conducta como un delito de abuso, donde no habiendo un consentimiento por parte de la víctima, no concurren los requisitos de violencia o intimidación, exigibles para considerarse como un delito de agresión, y por lo tanto tener mayor carga punitiva.

125 Art. 179: “Cuando la agresión sexual consista en acceso carnal por vía vaginal, anal o bucal, o introducción de miembros corporales u objetos por alguna de las dos primeras vías, el responsable será castigado como reo de violación con la pena de prisión de seis a 12 años”.

126 Art. 181.4 del Código Penal.

127 Véase art. 36 del Convenio de Estambul.

128 Véanse los informes de Amnistía Internacional: “España. Recomendaciones preliminares de Amnistía Internacional ante la reforma del Código Penal”, marzo de 2009; “España. Recomendaciones de Amnistía Internacional al Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica el Código Penal”, febrero de 2010; “España. Recomendaciones de Amnistía Internacional al Proyecto de Ley de Reforma del Código Penal”, abril de 2014, disponibles en: <https://www.es.amnesty.org>.

129 Informe de Amnistía Internacional: “Recomendaciones de Amnistía Internacional al Proyecto de Ley del Estatuto de la Víctima”, disponible en: <https://www.es.amnesty.org>.

Finalmente, la Ley Integral y las diferentes medidas para su implementación no abordan la violencia sexual fuera de pareja o expareja. A lo largo de estos años, esta ley no se ha acompañado de ningún otro desarrollo legislativo que aborde la violencia de género en sus otras formas, como es la violencia sexual desde un enfoque de género y derechos humanos.

En definitiva, la organización insta al Estado español a que mejore el marco normativo actual en violencia sexual, tanto en lo relativo a la tipificación de conductas punibles como a la protección de las víctimas, incorporando un enfoque de género que refleje las experiencias y necesidades específicas de las víctimas y supervivientes de violencia sexual, y mejorando la sensibilidad del sistema de justicia.<sup>130</sup> Esto implica no sólo mejorar la respuesta penal, sino garantizar que la administración de justicia ejerza la debida diligencia en la persecución del delito, en la investigación de los hechos y en la protección de las mujeres víctimas y supervivientes.

---

130 Véase Recomendación General núm. 33 del Comité CEDAW.

# 4. CUANDO LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL NO ESTÁN GARANTIZADOS

Cuando una mujer o una adolescente sufre algún tipo de violencia sexual, el Estado y las instituciones públicas tienen la obligación de poner todos los medios apropiados para facilitar una ruta de atención inmediata, que permita restituir los derechos vulnerados y acompañar a las víctimas supervivientes –a partir de sus necesidades y demandas– frente al daño moral y/o material que implica haber sufrido violencia sexual. La ruta de atención y reparación del daño determinará el futuro de la víctima y su efectiva recuperación.

Amnistía Internacional ha comprobado que las víctimas y supervivientes de violencia sexual siguen sin tener garantizados todos sus derechos humanos en igualdad de condiciones. Tras recopilar información de las distintas comunidades autónomas, la organización ha constatado que, a día de hoy, la mayoría de las medidas que se están ejecutando están dirigidas a prevenir, asistir y combatir la violencia de género en el entorno de la pareja o expareja, sin que se haya producido una adaptación de los servicios disponibles a las necesidades específicas que entrañan otros tipos de violencia contra la mujer, como la violencia sexual en sus distintas manifestaciones. La ruta de atención en violencia sexual no está garantizada.

## 4.1. FALTA DE ASISTENCIA INTEGRAL ESPECIALIZADA

*“Muchas mujeres dicen que lo más importante es una línea de urgencia que garantice el anonimato y ofrezca la posibilidad de estudiar distintas opciones [...] es una piedra angular de la prestación de apoyo”.*<sup>131</sup>

Los Estados tienen la obligación de poner a disposición de las víctimas y supervivientes de violencia sexual servicios especializados de atención y asistencia social, sanitaria, psicológica y jurídica, en situaciones de emergencia y de forma continuada cuando las mujeres y sus familiares lo requieran. Estos servicios especializados deben trabajar desde un enfoque de derechos humanos y de género y facilitar el apoyo psicosocial para hacer frente al daño psicológico y/o postraumático derivado de la violencia sufrida, favoreciendo el derecho a la reparación integral de las víctimas y supervivientes de violencia sexual a corto, medio y largo plazo.<sup>132</sup> Los recursos de atención constituyen un apoyo fundamental para

---

131 Sra. Yakin Ertürk: Informe de la Relatora Especial sobre violencia contra la mujer, sus causas y sus consecuencias, A/HRC/7/6, 29 de enero de 2008, párr. 97.

132 Véase Recomendación General núm. 35 del Comité CEDAW, párr. 31, iii), y Recomendación General 31, párr. 87.

la recuperación de las víctimas y supervivientes. Estos servicios permiten que tanto las mujeres que decidan interponer una denuncia como las que no lo hacen, puedan disfrutar de un tratamiento integral acorde con sus necesidades.

Las secuelas que sufren las víctimas y supervivientes de violencia sexual se pueden ver agravadas por un contexto estructural en el que se cuestiona la credibilidad sobre los hechos, por lo que hay una revictimización de las mujeres. Los testimonios recabados por la organización trasladan que muchas de las mujeres que enfrentan o han enfrentado violencia sexual temen o no quieren denunciar ante instancias policiales o jurídicas por miedo a no ser creídas, lo que se ve reforzado por los mitos y estereotipos de género a los que se ha aludido en las primeras páginas de este informe, unido a los numerosos obstáculos documentados. Todas las personas expertas con las que ha hablado la organización, así como los testimonios recabados, señalan que cuando las agresiones las cometen personas cercanas a las víctimas, la toma de decisiones se dificulta, generándose una ambivalencia en las víctimas potenciada por la manipulación que realizan los agresores sobre ellas para que no den el paso de denunciar. También porque en algunos casos las agresiones sexuales se produjeron mucho tiempo atrás o en la infancia, con lo cual los delitos han podido quedar prescritos. Por todas estas dificultades, es por lo que los recursos especializados se significan como claves en la recuperación de las víctimas.

La ausencia de asistencia integral es aún más grave y evidente en los casos de violencia sexual a mujeres que sufren algún tipo de discapacidad. Varios profesionales compartieron con Amnistía Internacional la falta de adecuación de los protocolos para la asistencia, e incluso para prevenir la violencia sexual, en los casos de mujeres con discapacidad intelectual o mujeres dependientes:

*“El sistema no está adaptado al perfil de estas víctimas... En muchos casos es el propio cuidador quien abusa, el que siempre está con ella delante del personal médico”.*<sup>133</sup>

El equipo médico del Hospital de La Paz que asiste los casos de violencia sexual apuntaba con preocupación a los problemas que se encuentra cuando la paciente que está siendo agredida sexualmente es una mujer dependiente de su agresor:

*“No hay recursos a los que podamos derivarla. Necesitamos una respuesta cuando pedimos ayuda”.*<sup>134</sup>

El secretario general de Naciones Unidas recomendó a los Estados implementar una serie de principios orientadores para garantizar una adecuada asistencia integral especializada, tanto en materia de salud como de apoyo en la investigación judicial.<sup>135</sup> Según el Consejo de Europa, las autoridades deben asegurar la existencia de líneas telefónicas de emergencia y asistencia que presten servicio 24 horas

---

133 Entrevista de Amnistía Internacional con Alberto Alemany, de la Fundación Carmen Valcarce, octubre de 2017.

134 Entrevista de Amnistía Internacional con responsables del servicio de urgencias de ginecología del Hospital de La Paz, junio de 2018.

135 Informe del secretario general de Naciones Unidas: “Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer. Informe del Secretariado General de Naciones Unidas”, A/61/122/Add.1, 6 de julio de 2006, párr. 321 y ss.

al día, disponer de centros de crisis<sup>136</sup> especializados en la atención e intervención con víctimas y supervivientes de violencia sexual (rape crisis centers), y también contar con centros de ayuda en emergencia cuyo objetivo sea ofrecer los servicios disponibles para las víctimas, dirigidos a facilitar y reportar las agresiones sexuales más recientes, garantizando un alto grado de calidad forense y atención médica.<sup>137</sup> Los servicios tienen que estar formados por equipos interdisciplinarios y contar como mínimo con psicólogas, trabajadoras sociales y juristas o personal sanitario en su caso, que acompañen a las víctimas en su proceso de recuperación.

En relación a la disponibilidad de líneas telefónicas, el Convenio de Estambul establece que deben ser “gratuitas, accesibles las 24 horas del día, los siete días de la semana, para proporcionar a las personas que llamen, confidencialmente y respetando su anonimato, consejos relativos a todas las formas de violencia incluidas en la aplicación de presente Convenio”.<sup>138</sup> A nivel estatal existe a disposición de las víctimas la línea 016, pero este servicio ni es de emergencia ni es una línea especializada en violencia sexual.

Aunque aún persisten déficits en el marco de la asistencia integral a las víctimas de violencia de género en el entorno de la pareja y expareja, y a sus hijos e hijas,<sup>139</sup> la entrada en vigor de la Ley Integral ha facilitado el derecho a la asistencia social integral de las víctimas de violencia de género por parte de la pareja y expareja en todas las comunidades autónomas, que debe incluir información a las víctimas, atención psicosocial, seguimiento de sus reclamaciones, apoyo a la formación e inserción laboral, entre otras cuestiones.<sup>140</sup>

Sin embargo, a pesar de la especificidad que entraña la atención e intervención en violencia sexual, a lo largo de estos años no se ha desarrollado ningún servicio o red en las distintas comunidades autónomas equivalente a los que existen para la violencia de género por parte de la pareja o expareja. Amnistía Internacional considera muy preocupante la escasez generalizada en todo el territorio español de centros especializados para víctimas y supervivientes de violencia sexual. De las 17 comunidades autónomas, únicamente siete disponen de un centro o servicio de atención especializado en violencia sexual, en algunos casos a cargo de organizaciones no gubernamentales. Además, el recurso suele estar situado en la capital de provincia, en comunidades autónomas que superan el medio millón de mujeres, lo que supone un grave obstáculo de accesibilidad para otras víctimas que se encuentran en territorios alejados o en comunidades rurales.<sup>141</sup>

---

136 Según el Consejo de Europa tienen que existir centros de crisis (rape crisis centres), al menos uno por cada 200.000 mujeres (proporcional a la población de cada país) o uno en cada provincia. Los centros de crisis han de estar disponibles las 24 horas del día, los 365 días el año. Para más información sobre los estándares mínimos, véase el informe: *Combating violence against Womenwomen: minimum standards for support services*, Council of Europe, 2007. Documento: EG-VAW-CONF (2007) Study rev., p. 28.

137 Para más información sobre los estándares mínimos para los Centros de Ayuda de Emergencia en Violencia Sexual o Sexual Assault Centres, véase el informe: *Combating violence against women: minimum standards for support services*, Council of Europe, 2007. Documento: EG-VAW-CONF (2007) Study rev.

138 Artículo 24. Convenio de Estambul; *Combating violence against women: minimum standards for support services*, Council of Europe, 2007. Documento: EG-VAW-CONF (2007) Study rev.; Sra. Yakin Ertürk: Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sobre “Indicadores sobre violencia contra la mujer y la respuesta de los Estados”, 2008, párr. 71.

139 Véanse las Observaciones Finales del Comité-CEDAW: España, del 29 de julio de 2015.

140 Ley Orgánica 1/2004, art. 19. Derecho a la asistencia social integral. Este artículo prevé que tanto las comunidades autónomas como las corporaciones locales deben proveer estos servicios según los principios de atención permanente, actuación urgente, especialización de prestaciones y multidisciplinariedad profesional.

141 Los centros especializados son recursos de atención e intervención psicosocial compuestos por equipos interdisciplinarios expertos en violencia sexual que trabajan con las víctimas y supervivientes de violencia sexual, y en algunos casos con familiares, a partir de las demandas y las necesidades expresadas por las propias mujeres. El modelo de atención e intervención se diferencia de los centros de crisis (rape crisis centers) tanto por el objetivo de la intervención como por la disponibilidad de éstos, que a diferencia de los centros de crisis no tienen por qué estar disponibles las 24 horas del día, los 365 días del año.

Asimismo, destaca de forma alarmante la inexistencia en las 17 comunidades autónomas de “centros de crisis” disponibles las 24 horas, los 365 días del año, formados por equipos multidisciplinares para dar una atención de emergencia y según las demandas posteriores de las mujeres.<sup>142</sup> Ya en 2015, Amnistía Internacional llamó la atención ante “la preocupante falta de mecanismos institucionales de planificación para garantizar la disponibilidad de recursos especializados para las víctimas en todo el territorio estatal”.<sup>143</sup> La carencia de un sistema de atención especializado a las víctimas de violencia sexual no sólo vulnera el derecho de las mujeres, adolescentes y niñas a recibir asistencia especializada tanto de emergencia como de forma continuada, sino que deja a las mujeres en un escenario desesperanzador, en el que superar las consecuencias derivadas de la violencia sufrida se proyecta en solitario, dificultando la recuperación de su autoestima y la reestructuración de su personalidad.<sup>144</sup>

Los organismos, instituciones e instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos han desarrollado un conjunto de estándares mínimos<sup>145</sup> considerados esenciales para el desarrollo de cualquier servicio de atención a víctimas y supervivientes de violencia de género y violencia sexual. El cumplimiento de los estándares es clave para acompañar a las mujeres y garantizar una atención de calidad, disponible y sin discriminación<sup>146</sup> en cualquier territorio.

Amnistía Internacional considera que los servicios existentes no están adaptados para las víctimas y supervivientes de violencia sexual fuera del entorno de la pareja o expareja. Además, lejos de cumplirse los estándares mínimos, en los últimos años las víctimas y supervivientes han visto como el derecho a la asistencia integral ha sido desatendido y/o supeditado al acompañamiento e intervención residual que prestan algunas ONG feministas –con presupuestos dependientes de subvenciones públicas– que gestionan los escasos recursos existentes en las distintas comunidades autónomas. A la ausencia de un modelo de intervención y a los escasos recursos asistenciales, se une la precarización de los servicios, que se han visto perjudicados por la falta de fondos públicos destinados a este tipo de recursos.

Según la información recogida por Amnistía Internacional, en algunas comunidades autónomas en las que existen servicios de asistencia especializados, como en la Comunidad de Madrid, Cataluña o Andalucía, las profesionales disponibles para la atención a las víctimas han declarado encontrarse completamente desbordadas. Una psicóloga experta de un servicio de atención a víctimas de violencia sexual de Andalucía dijo:

---

142 Los centros de crisis (rape crisis centers) son centros especializados en violencia sexual, compuestos por equipos interdisciplinares, para la atención inmediata en situaciones de emergencia o crisis, disponibles las 24 horas del día, los 365 días del año, así como para la intervención a corto, medio y largo plazo. Los centros de crisis tienen como objetivo intervenir psicosocialmente con las víctimas y familiares, acompañarlas en su proceso de obtención de justicia o reparación integral en las distintas instituciones y trabajar por combatir la violencia sexual desde la sensibilización y la incidencia política. Los primeros centros de crisis se abrieron en los años setenta en Estados Unidos, y desde entonces han ido proliferando principalmente en Estados Unidos, Gran Bretaña, Canadá y Australia.

143 Informe Sombra presentado por Amnistía Internacional al Comité CEDAW: España. Informe al Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas. 61º periodo de sesiones, 6-24 de julio de 2015. Véase también: Amnistía Internacional: “España. Una vida sin violencia para mujeres y niñas. Las otras víctimas de violencia de género: violencia sexual y trata de personas”, 2009.

144 Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH): Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia Sexual en Mesoamérica, 2011, párr. 292.

145 Declaración Universal de los Derechos Humanos; CEDAW, Recomendación General núm. 19 y núm. 35; Convenio Europeo de Derechos Humanos y Convenio de Estambul; UN Special Rapporteur on VAW, 2017; ONU, “Paquete de servicios esenciales para mujeres y niñas que sufren violencia”; Consejo de Europa, Combating violence against women: minimum standards for support services; EIGE, Violence against women. Victim Support Report.

146 Algunos de los estándares mínimos para los servicios de atención a mujeres víctimas de violencia de género son: enfoque basado en derechos, promoción de la igualdad de género y del empoderamiento de las mujeres, atención a la diversidad de las mujeres, enfoque centrado en las víctimas y supervivientes, debida diligencia, disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad, adecuación, seguridad, comunicación y participación efectivas de las mujeres en el diseño y ejecución de los servicios, consentimiento informado y confidencialidad, recogida de datos y gestión de la información, capacitación en género, etc.

*“El servicio ha ido a menos desde 2002. Cada año ha habido más recortes. La sensación es que parece como si esto fuera a desaparecer”.*<sup>147</sup>

Otra psicóloga especializada en violencia sexual<sup>148</sup> de la ONG CAVAS de Madrid, con más de veinte años de experiencia en la intervención con víctimas de violencia sexual, decía estar abrumada por el aumento y la derivación de casos, a pesar del escaso apoyo de la administración pública, lo que ha implicado incluso el cierre de la sede y el traslado a otro espacio más reducido, disminuyendo también el número de profesionales disponibles para la intervención. Finalmente CAVAS ha tenido que dejar de prestar el servicio.

Al entrevistar al equipo de expertas de AADAS, otra ONG de referencia en la atención a víctimas de violencia sexual operativa desde 1991 en Cataluña,<sup>149</sup> éstas comentaron que a pesar del aumento y la derivación de casos, como consecuencia de una mayor sensibilización social en los últimos años, su organización se ha visto obligada a prescindir en su estructura, por falta de fondos económicos, de la encargada de la representación legal de las víctimas, contratando de forma temporal a una jurista experta para que lleve algunos de los casos seleccionados.

*“Esto también es violencia de género... La gente no se preocupa por las víctimas como tal. No hay interés político. Al final dependes de los fondos y de las administraciones públicas. Este año no tenemos recursos, estoy sólo yo como psicóloga”.*

Amnistía Internacional considera que el Estado español está incumpliendo su deber de diligencia debida en el marco de la asistencia y prestación de servicios de apoyo a víctimas y supervivientes de violencia sexual, como demuestra la inexistencia en todo el territorio estatal de centros de crisis. Por un lado, son escasas las comunidades autónomas que disponen de un centro de atención especializada en violencia sexual, que suele estar situado además en la capital de provincia. Por otro lado, la organización considera muy grave que en las comunidades autónomas de Aragón, Baleares, Canarias, Extremadura, Galicia, La Rioja, Murcia, Navarra, País Vasco, y en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, las víctimas y supervivientes no puedan dirigirse a ningún servicio de referencia especializado en violencia sexual que las asista integralmente en su proceso de reparación.

La organización insta al gobierno central a que, en función de sus competencias, desarrolle un marco mínimo de servicios que estén garantizados en todo el territorio español y que asegure una coordinación con las distintas comunidades autónomas para garantizar un sistema de atención y asistencia integral especializado desde un enfoque de derechos humanos y de género, para que todas las víctimas y supervivientes de violencia sexual y sus familiares, independientemente de su lugar de residencia –gran ciudad, pequeña localidad o entorno rural–, puedan disponer de asistencia integral especializada.

---

147 Entrevista de Amnistía Internacional con una psicóloga experta en intervención con víctimas de violencia sexual realizada en Andalucía, abril de 2018.

148 Entrevista de Amnistía Internacional con la psicóloga de la ONG CAVAS, septiembre de 2017.

149 Entrevista de Amnistía Internacional con el equipo de expertas de la ONG AADAS, junio de 2018.



## 4.2. EL ACCESO A LA DENUNCIA: CUANDO LA ACTUACIÓN POLICIAL EN LOS CASOS DE VIOLENCIA SEXUAL NO ES DILIGENTE

Los Estados tienen el deber de “establecer procedimientos eficaces de denuncia de la violencia contra las mujeres y garantizar la protección frente a estos abusos”.

Comité CEDAW<sup>150</sup>

Entre las responsabilidades de los Estados para cumplir con su obligación de diligencia debida respecto a las víctimas y supervivientes de violencia sexual está el acceso efectivo a los mecanismos de denuncia, que además es un elemento central para combatir la impunidad de los agresores. La policía debe ser diligente para prevenir, investigar y efectuar detenciones en relación a todos los actos de violencia de género contra la mujer, así como establecer medidas rigurosas para impedir la revictimización de las mujeres, asegurando que ésta no se produzca por su propia actuación.<sup>151</sup>

Los Estados adoptarán medidas legislativas o de otro tipo para que las fuerzas y cuerpos de seguridad competentes respondan de forma rápida y eficaz a todas las formas de violencia [...] incluyendo protección adecuada e inmediata a las víctimas.

Convenio de Estambul, art. 50

La Ley Integral contempla en varios de sus artículos la formación especializada, los protocolos y las actuaciones que deben llevar a cabo los miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado en los casos de violencia de género en el ámbito de la pareja y expareja.<sup>152</sup> Para garantizar una buena actuación policial debe haber “códigos de conducta” además de cursos de formación inicial y continua, así como mecanismos de rendición de cuentas y procedimientos para cuando los agentes no actúen diligentemente.

Sin embargo, lo previsto en la Ley Integral no es aplicable a los casos de violencia sexual, ni hay normativa específica. En estos casos, Amnistía Internacional ha recibido testimonios que muestran diversidad en las actuaciones por parte de la policía, en la fase de recogida de la denuncia y la elaboración del atestado. Al no existir directrices o un protocolo de alcance estatal que garantice la correcta atención policial a todas las víctimas de violencia sexual, desde un enfoque de derechos humanos y de género –tal y como ocurre en el entorno de la pareja o expareja–, la actuación de la policía y el trato que reciben las mujeres a su llegada a las instancias policiales depende de la sensibilidad personal de quien asiste a la víctima.

Así, aunque la actuación policial ha sido valorada positivamente por algunas de las mujeres entrevistadas y por organizaciones expertas que trabajan acompañando día a día a las víctimas –si bien últimas también han reconocido que la opinión está basada en una relación de colaboración continua con el cuerpo policial–, otras muchas mujeres entrevistadas, especialmente las profesionales de la abogacía que asisten a las mujeres, han lamentado que el primer contacto con las autoridades policiales ha sido

---

150 Recomendación General núm. 19 del Comité CEDAW, párr.24 i).

151 Recomendación General núm. 28 del Comité CEDAW, párr. 34 y 35.

152 Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, arts. 19.4, 31, 32 y 47.

bastante traumático, lo que provoca una pérdida de confianza en las instituciones. Muchas mujeres han referido un trato inadecuado, poco empático y poco diligente por parte de agentes de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado. Tal y como señala la CEDAW:

La aplicación de nociones preconcebidas y estereotipadas de lo que constituye violencia por razón de género contra la mujer, de cuáles deberían ser las respuestas de las mujeres a esa violencia y del criterio de valoración de la prueba necesario para fundamentar su existencia pueden afectar a los derechos de la mujer a la igualdad ante la ley y a un juicio imparcial y un recurso efectivo...<sup>153</sup>

Susana, la abogada de **Sofía**,<sup>154</sup> una mujer de 40 años que fue violada por un hombre con el que concertó un encuentro a través de una aplicación de citas en Internet, contó a Amnistía Internacional que acompañó a su clienta a la Jefatura Superior de Policía de Madrid (UFAM) a interponer una denuncia 26 horas después de haber ocurrido la agresión. Aunque en un primer momento hablaron con una inspectora que se dirigió a ellas con amabilidad, llegaron justo cuando se estaba produciendo el cambio de turno, por lo que tuvieron que esperar alrededor de tres cuartos de hora para ser atendidas por otro inspector de policía.

*“La declaración fue muy minuciosa, muy administrativa, pero [el policía] puso un ejemplo sexualizado de muy mal gusto. Yo entiendo que ellos necesitan concreción para instruir bien la denuncia, pero vas de la mano de tu abogada a un sitio donde esperas que te protejan, y te encuentras con un tercer grado. Sofía lo vivió como que no paraba de cuestionarse su credibilidad”.*

Susana trasladó a la organización que **Sofía** vivió esta experiencia de forma muy dolorosa, no sólo por la manera en la que el policía se dirigía a ella, sino por sentirse totalmente cuestionada durante el interrogatorio. Sofía tenía marcas de dientes y moratones que previamente se había fotografiado. Sin embargo, cuando se lo contó al policía y a pesar de mostrarle las fotos que ella misma había tomado, éste pidió sacar fotos también sin que le ofrecieran la posibilidad de ir a una sala más resguardada:

---

153 Recomendación General núm. 35 del Comité CEDAW, párr. 26 c).

154 Entrevista de Amnistía Internacional con la abogada de Sofía, quien no quiso compartir directamente su caso pero sí autorizó a su abogada a contar su experiencia, abril de 2018. Tanto el nombre de la abogada como el de la víctima han sido cambiados.

*“Le hizo las fotografías allí mismo, se tuvo que desnudar allí mismo, teniendo que bajarse los pantalones en la misma sala en la que se toma la denuncia. Ella me contó más tarde que se sintió humillada, porque hubo un momento en que le iba a enseñar unas marcas que tenía más abajo en la pierna y el policía la paró... Todo esto para luego derivarnos al forense, quien también le realizó un examen minucioso”.*

Dos días después, Sofía recibió una llamada de la policía para que se personara de nuevo en la comisaría. Susana la acompañó pero no la dejaron pasar con ella. Treinta minutos después, le informaron de que Sofía había sido detenida por denuncia falsa:

*“Me quedé en shock. Y cuando por fin puedo ver a Sofía, me la encuentro totalmente deshecha, rodeada de policías que le hacían preguntas sobre si le gustaba el chico, si había bebido, si había mantenido relaciones con penetración [...]. La policía la fichó y le prohibió que saliese de la Comunidad de Madrid.*

*El chico negó la agresión a la policía. Era guapo, seguro de sí mismo. Quizá esto reforzó los estereotipos, los policías (todos hombres) seguramente se dejaron llevar por tales juicios de valor, de ahí las insistentes preguntas sobre si ella se había sentido atraída por él, si lo que pasó en realidad fue que se sentía despechada ... Todo esto no hacía más que incrementar su sentimiento de culpabilidad (el de la víctima) por haberse ido con él”.*

Susana cuenta que la titular del juzgado de instrucción, “de manera impecable, tomó declaración a los dos y cuando pudo contrastar la información dictó auto de procesamiento contra él, archivando la denuncia contra ella, aunque negó la orden de alejamiento que solicitamos contra él”. Actualmente el caso está pendiente de juicio en la Audiencia Provincial de Madrid. La abogada considera que la policía se extralimitó, y que si bien la policía puede hacer una valoración sobre si hay o no delito, en el caso sobre la denuncia falsa

*“El policía que tomó la declaración calificó directamente el tipo de delito y su gravedad cuando a quien le corresponde hacer eso es a la jueza, una vez que tiene todos los elementos, conocimientos y legitimidad jurídica para hacerlo”.*

En la persecución del delito y posterior actuación del ámbito judicial, “las autoridades policiales resultan de vital importancia para que se castigue a los autores de los actos violentos”.<sup>155</sup> En los casos de violencia sexual, en muchas ocasiones las fuerzas y cuerpos de seguridad suelen ser la primera institución a la que acuden las víctimas y supervivientes, por lo que la calidad y la atención que se brinde en estos primeros pasos es fundamental para la evolución del proceso judicial y para las posteriores decisiones que deseen tomar las víctimas. En este sentido, los Estados deben introducir técnicas de investigación que, sin ser degradantes para las mujeres víctimas de violencia, minimicen toda intrusión en su intimidad, y estén a la altura de las prácticas más eficaces para la obtención de pruebas.<sup>156</sup> Igualmente, es fundamental que se elimine cualquier barrera para denunciar delitos relacionados con la violencia de género, incluida la sexual. La legislación no debe incluir ninguna provisión que a priori criminalice las “denuncias falsas”, ya que este tipo de disposiciones pueden disuadir a las víctimas o supervivientes de denunciar por miedo a no ser creídas. Existe un alto riesgo de que estas disposiciones sean aplicadas de manera incorrecta y que el responsable de la agresión lo utilice como represalia.<sup>157</sup>

Aunque diversas psicólogas y juristas entrevistadas por Amnistía Internacional en Barcelona han evaluado muy positivamente el acompañamiento por un grupo especializado de mossas d’escuadra a las víctimas de violencia sexual durante la toma de la denuncia y el juicio, sin embargo también han descrito experiencias negativas con agentes de este mismo cuerpo policial cuando las víctimas han acudido a la comisaría a interponer la denuncia. Una de las abogadas con quien se entrevistó la organización afirmó que, en su experiencia, cuando las mujeres van acompañadas de su abogada hay una presunción de que el testimonio ha sido preparado.

■ *“En una ocasión el mosso me echó, me dijo que quería hacer la entrevista a solas para averiguar si yo lo había cocinado”.*<sup>158</sup>

Susana, abogada penalista con más de veinte años de experiencia que acompañó a **Sofía**, también relató que en cuanto se identificó como tal tuvo la sensación de que aquel dato sólo perjudicó a su clienta. Amnistía Internacional observa con preocupación que prácticamente la totalidad de las abogadas con las que ha hablado coincidieron en que el hecho de que la víctima fuese acompañada o asesorada legalmente le perjudicaba en el momento de interponer la denuncia.

■ *“Si van acompañadas de abogado, la denuncia pierde valor porque se considera que están dirigidas; si está asesorada para que la denuncia sea más válida se presume que no es cierta”.*<sup>159</sup>

Un trato irrespetuoso o que ponga en duda el testimonio de la víctima o superviviente hace que ésta pierda confianza a la hora de acudir a las instituciones. Una vez más, la formación de la policía es fundamental para garantizar que la investigación de los hechos sea diligente y se eviten actitudes que reproduzcan estereotipos de género.

---

155 Manual de Legislación sobre la Violencia contra la Mujer, Naciones Unidas, 2012.

156 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito: Recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal, 2007. Disponible en: [https://www.unodc.org/pdf/criminal\\_justice/Compendium\\_UN\\_Standards\\_and\\_Norms\\_CP\\_and\\_CJ\\_Spanish.pdf](https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Compendium_UN_Standards_and_Norms_CP_and_CJ_Spanish.pdf).

157 Manual de Legislación sobre la Violencia contra la Mujer, Naciones Unidas, 2012, p. 46.

158 Entrevista de Amnistía Internacional con una abogada de Barcelona, experta en violencia sexual, mayo de 2018.

159 Entrevista de Amnistía Internacional con una abogada de Córdoba, experta en violencia sexual, refiriéndose a los casos de denuncias de agresiones y abusos sexuales, abril de 2018.

La policía adoptará medidas rigurosas para impedir la victimización de las mujeres y se asegurará de que ésta no vuelva a producirse como consecuencia de omisiones de la propia policía o de prácticas de aplicación de la ley que no tengan en cuenta la condición específica de la mujer.

Manual de Derechos Humanos para la Policía<sup>160</sup>

**Marta**<sup>161</sup> contó que el trato recibido por parte del primer cuerpo policial con el que contactó su hija fue respetuoso y exquisito, pero que cuando tuvieron que proseguir con la denuncia esto no fue así con quienes se hicieron cargo del asunto. A Amnistía Internacional le preocupa que la mayoría de las víctimas y supervivientes de violencia sexual entrevistadas, así como sus familiares y profesionales que las han acompañado, coincidan en señalar una mala experiencia con los cuerpos y fuerzas de seguridad a los que acudieron para denunciar la violencia sexual sufrida, considerando que tendrían que haberse encontrado con una respuesta diligente, empática y adecuada.

**Sonia**,<sup>162</sup> de 33 años y residente en Santiago de Compostela, contó que desde el principio de su matrimonio su exmarido la maltrató física y psicológicamente, así como a su hijo, fruto de una relación anterior. Ese maltrato –incluyendo violencia sexual– se intensificó tras el nacimiento de su hija en común. Cuando finalmente le comunicó que quería separarse, él la violó. Horas más tarde, acudió a un puesto de la Guardia Civil, acompañada por su hermano, para interponer una denuncia.

*“Después de que me violara [mi expareja], mi hermano me acompañó a la Guardia Civil a poner la denuncia, pero me dijeron que no había nadie y que volviera al día siguiente”.*

Sonia tuvo que volver al día siguiente. La agente que tomó la denuncia no le informó sobre los derechos que le asistían como víctima de violencia de género por pareja o expareja, por lo que no dispuso ni de asistencia letrada durante la interposición de la denuncia ni se la derivó a ningún centro de atención especializada para víctimas de violencia de género, tal y como dispone la ley. Al igual que muchas otras víctimas con las que ha hablado Amnistía Internacional, las instituciones públicas fallaron en garantizar que recibiera adecuada información y asistencia. Fue su cuñada quien le habló de un Centro de la Mujer y allí recibió atención psicológica.

A Amnistía Internacional le preocupa el hecho de que muchas de las víctimas y familiares que ha entrevistado refieran haberse sentido juzgadas durante la toma de la denuncia, cuestionadas por suposiciones basadas en estereotipos de género y por una atención poco sensible. **Blanca**<sup>163</sup> recuerda así su paso por las instancias policiales:

*“El policía era muy borde mientras me tomaba declaración. Creo que no me creía. Parecía como si hubiese sido yo la que había violado”.*

---

160 Oficina del Alto Comisionado para Naciones Unidas: Normativa y Práctica de los Derechos Humanos para la Policía. Manual de Derechos Humanos para la Policía, HR/P/PT/5/Add.3, p. 65.

161 Su testimonio se encuentra en la p. 30.

162 Entrevista de Amnistía Internacional con Sonia (nombre ficticio), una mujer agredida sexualmente por su exmarido en Galicia, octubre de 2017.

163 Véase el caso de Blanca, p. 8.

**Gloria y Andrés**,<sup>164</sup> madre y padre de una niña acosada sexualmente a través de las redes sociales por un hombre mayor de edad, trasladaron a Amnistía Internacional su experiencia en la misma comisaría de policía de la Unidad de Familia y Mujer (UFAM) de Madrid. Cuando tuvieron conocimiento del acoso que estaba sufriendo su hija de 12 años, acudieron de inmediato a la policía acompañados de la menor. Sin embargo, al llegar a las dependencias policiales un agente “riñó” a Gloria por permitir que su hija dispusiera de un móvil propio.

*“Me dijo que a los niños no les puedes dejar el teléfono. Yo lo que sentí en ese momento es que quería irme”.*

Durante la toma de la denuncia, Andrés estuvo junto a su hija, visiblemente nerviosa por la situación. Pero fue apercibida por el agente delante de su padre: “Niña, no te rías”. Andrés recuerda cómo se encontraba su hija:

*“Estaba avergonzada y acorralada. Era como si la policía no tuviera habilidades para interrogar a una niña en esta situación. En un momento determinado, me llegó a decir que las niñas colombianas tenían el despertar sexual más adelantado que otras niñas”.*

Tanto el testimonio de estos padres como el de Susana, abogada de Sofía, o la experiencia de Blanca, son especialmente preocupantes, ya que éste fue el trato que recibieron en la UFAM de Madrid, cuya función consiste en “prestar atención especializada y personalizada a las víctimas de violencia de género, doméstica y sexual”. Amnistía Internacional ha pedido en varias ocasiones en 2017 y 2018 tener una reunión con la UFAM de la Comunidad de Madrid pero no ha recibido respuesta.

La organización también ha recogido testimonios en los que a los estereotipos de género se unen otros factores de discriminación, como la condición de mujer extranjera o la situación administrativa irregular de la mujer que denuncia la agresión sexual.

---

164 Nombres ficticios. Entrevista de Amnistía Internacional con la madre y el padre de una chica de 12 años acosada sexualmente a través de las redes sociales, octubre de 2017.

*“[...] ‘Estás mintiendo, todo esto lo has planeado con tu novio.’  
‘¿Para qué? Ustedes no saben de mi vida, no me hace falta  
hacerme daño yo misma en mi cuerpo. Yo me iba a casar con mi  
pareja.’*

*Uno de los policías se reía y yo le dije: ‘Si esto le pasa a tu  
hermana, a tu mujer, a tu hija, seguro que buscas hasta debajo  
de la tierra para dar con los agresores’.*

*Les dije: ‘Si no me creen, perdónenme, yo no quiero hablar con  
ustedes’”.*<sup>165</sup>

Éste es el terrible recuerdo de **Olga**,<sup>166</sup> una mujer rusa que fue agredida sexualmente por unos desconocidos, tras su paso por las dependencias de la Guardia Civil en una localidad gallega. A los pocos días, la Guardia Civil abrió un atestado contra ella por simulación de delito, bajo la argumentación de que se había inventado la agresión para regularizar su situación administrativa en España. Un mes después fue detenida y puesta a disposición judicial por un presunto delito de simulación de delito. El juzgado de instrucción acordó su ingreso en el Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE) de Madrid. Olga estuvo en el CIE desde marzo hasta junio de 2013. En diciembre de 2013, el juzgado de instrucción de Ourense dictó un auto autorizando la expulsión de Olga de España. Gracias a la mediación de varias ONG y de la Defensora del Pueblo, la expulsión fue paralizada in extremis.

Amnistía Internacional quiere señalar los graves obstáculos que enfrentan a la hora de interponer la denuncia las mujeres migrantes en situación irregular que han sufrido alguna forma de violencia sexual. La legislación española sigue sin garantizar que una mujer migrante en situación irregular que haya sido agredida sexualmente fuera del entorno de la pareja o expareja, al tomar contacto con la policía no sea sancionada a causa de su situación administrativa.<sup>167</sup> Este tipo de políticas dejan desprotegidas a personas especialmente vulnerables a posibles violaciones y abusos de derechos humanos, como las trabajadoras domésticas, y sobre todo las que están en situación irregular. El hecho de que interponer una denuncia

---

165 Su caso ha sido documentado por diversas organizaciones no gubernamentales. Véanse los informes: “Informe Sombra al Comité CEDAW” de la Plataforma Informe Sombra CEDAW (2015); “Violadas y expulsadas” de la Fundación para la Convivencia Aspacia (2014); “Deficiencias e inequidad en los servicios de salud sexual y reproductiva de España” de Médicos del Mundo, Alianza por la Solidaridad, AIETI, Asociación de Planificación Familiar de Catalunya i Balears, Creación Positiva, Federación de Planificación Familiar Estatal, Federación estatal de lesbianas, gays, transexuales y bisexuales, Fórum de Política Feminista, Haurralde Fundazioa, Plataforma CEDAW Sombra, Red de Mujeres de América Latina y del Caribe en España y Women’s Link Worldwide (2016), y “Flores en el Asfalto. Causas e impactos de las violencias machistas en las vidas de mujeres víctimas y sobrevivientes” de Mugarik Gabe (2017). Amnistía Internacional también lo ha documentado en su Informe al Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de Naciones Unidas, julio de 2015. Las autoridades intentaron expulsar a Olga, haciendo necesaria la intervención de la Defensora del Pueblo para impedir dicha expulsión.

166 Amnistía Internacional documentó el caso y lo incluyó en su Informe al Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de Naciones Unidas, julio de 2015.

167 Amnistía Internacional criticó duramente la Instrucción 14/2005 del Secretario de Estado de Seguridad, por la que se ordenaba a las fuerzas de seguridad investigar la situación administrativa de las mujeres extranjeras que denunciaban malos tratos, que quedaría en suspenso hasta que hubiese una resolución judicial. La reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social en 2011, modificó el artículo 31 bis), estableciendo que a las mujeres extranjeras en situación irregular que denuncien una situación de violencia de género no se les incoará un procedimiento administrativo sancionador, y se suspendería el procedimiento administrativo sancionador que se hubiera incoado por dicha infracción con anterioridad a la denuncia, o incluso las órdenes de expulsión o devolución eventualmente acordadas. Concluido el procedimiento penal, si la sentencia es condenatoria o existe una resolución judicial que deduzca que la mujer es víctima de violencia de género, se concederá la autorización de residencia temporal y trabajo por circunstancias excepcionales.

por haber sufrido una agresión pueda conllevar la apertura de un expediente de expulsión,<sup>168</sup> aboca a estas mujeres migrantes a no denunciar por miedo a desvelar su condición administrativa en España. Esto agrava su sufrimiento al tener que seguir conviviendo con la violencia, lo que además imposibilita que sean derivadas a otros recursos de asistencia, por lo que se dificulta no sólo la persecución del delito, sino también su derecho de acceso a la justicia y su derecho a la reparación integral.

En 2015, el Grupo de Trabajo de la ONU sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica recomendó a España que diera prioridad “a las iniciativas en favor de los grupos de mujeres vulnerables, entre otras cosas no expulsando a las mujeres migrantes en situación irregular ni a las presuntas víctimas de trata que hayan denunciado haber estado expuestas a la violencia de género”.<sup>169</sup> Sin embargo, no se ha producido ningún cambio legislativo o de otra índole para evitar procedimientos sancionadores cuando la violencia sexual se ha ejercido fuera del entorno de la pareja o expareja. Aunque el Pacto de Estado contra la Violencia de Género incluye una medida instando a mejorar la protección de las víctimas de todas las violencias de género, evitando los procedimientos sancionadores por estancia irregular, al cierre de este informe dicha medida aún no ha sido implementada.<sup>170</sup>

### 4.3. ACTUACIÓN DEL SISTEMA SANITARIO FRENTE A LA VIOLENCIA SEXUAL

Las Partes tomarán medidas legislativas u otras necesarias para que las víctimas tengan acceso a salud y servicios sociales, que los servicios dispongan de recursos adecuados y que los profesionales estén formados para prestar asistencia a las víctimas y orientarlas a los servicios adecuados.

Convenio de Estambul, art. 20.2

La prestación de servicios no debe depender de la voluntad de las víctimas de emprender acciones legales ni de testimoniar contra cualquier autor de delito.

Convenio de Estambul, art. 18.4

El Comité CEDAW y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales recuerdan que los Estados tienen la obligación de eliminar todo tipo de discriminación en lo que respecta al acceso a servicios de atención médica en todo el ciclo vital de la mujer, y debe prestarse especial atención a las necesidades y derechos en materia de salud a mujeres pertenecientes a grupos vulnerables y desfavorecidos, como mujeres migrantes, refugiadas, desplazadas internas, niñas y ancianas, mujeres víctimas de explotación sexual o mujeres con discapacidad física o mental. También establece que la atención médica debe tener en cuenta circunstancias específicas, como por ejemplo las distintas formas de violencia de las que las mujeres pueden ser objeto y cómo afecta a su salud, para lo que tendrán que promulgar y elaborar leyes

---

168 Véase informe FUNDACIÓN ASPACIA: “Violadas y expulsadas. Entre el miedo y la desprotección. Mujeres migrantes en situación irregular frente a la violencia sexual en España”, disponible en: <https://violadasyexpulsadas.org/img/informe.pdf>.

169 Véase Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica. Misión a España. Consejo de Derechos Humanos. 29º periodo de sesiones, párr. 106. g).

170 La única medida prevista, aún no implementada, es la que prevé el Pacto de Estado en el apartado 2.4 de Seguridad. Punto 82: “Revisar la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, para mejorar la protección de las víctimas de todas las formas de violencia de género evitando los procedimientos sancionadores por estancia irregular”.



y políticas, incluyendo protocolos sanitarios y procedimientos hospitalarios, que aborden la violencia contra la mujer. Asimismo deben facilitar a las víctimas los servicios sanitarios cumpliendo con los requisitos de calidad, disponibilidad y accesibilidad, que no vulneren el derecho a no ser discriminadas y el derecho a la intimidad y confidencialidad.<sup>171</sup>

La violencia sexual en todas sus manifestaciones conlleva una serie de secuelas físicas, psicológicas, sexuales y reproductivas a corto y largo plazo que impactan de forma directa en el derecho humano a la salud de las víctimas y supervivientes. Tal y como señala la OMS, la violencia sexual supone un grave problema de salud pública en donde la respuesta de los servicios de asistencia y sanitarios es crucial para asegurar las necesidades inmediatas de las mujeres: necesidades de salud emocional y psicológica, necesidades de salud física, necesidades con respecto a su seguridad y necesidades de salud mental y apoyo.<sup>172</sup> En este sentido, para la OMS, la prioridad en la atención sanitaria en casos de violencia sexual deberá estar enfocada a garantizar la salud y el bienestar de la paciente.<sup>173</sup>

Si bien la información recibida respecto al trato por parte del equipo médico es que, en líneas generales, ha sido correcto, Amnistía Internacional muestra preocupación por el impacto que las medidas que limitan el acceso a la sanidad gratuita<sup>174</sup> a personas migrantes en situación irregular han tenido sobre las mujeres que han sido agredidas sexualmente.

**Olga**<sup>175</sup> fue atendida en el Complejo Hospitalario Universitario de Ourense tras sufrir una agresión sexual en 2013. En esta fecha Olga se encontraba en situación administrativa irregular. Dos días después de la agresión, Olga tenía pérdidas de sangre y, asustada, acudió de nuevo al Hospital, donde fue atendida en urgencias, pero no le dieron mayor importancia a ese sangrado. Aunque la atención en urgencias estaba excluida del cobro, a Olga le enviaron una factura por la asistencia sanitaria por un importe de 893,83 euros. Después Olga fue trasladada a un Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE), donde a pesar de continuar con la pérdida de sangre no fue derivada a ningún especialista. Desgraciadamente, al año siguiente le fue diagnosticado un cáncer de útero, tuvo que ser operada y recibió un tratamiento posterior de radioterapia. El personal médico confirmó que el tumor era de evolución antigua, pero como no lo vieron en el momento de la agresión sexual y no se le prestó la atención sanitaria oportuna durante su internamiento en el CIE, el tumor había evolucionado hasta que fue intervenido. Olga recordaba con estas palabras la negativa del personal del hospital en atenderla:

*“Eso dicen que es normal, y yo digo: ‘Perdona, yo tenía la regla antes, primer día de mes y estamos a 17, ¿otra vez yo con sangrado? Mírelo bien, por favor’. ‘No pasa nada, márchate, márchate, no pasa nada.’ ¿Qué voy a decir si no tengo papeles, ni tengo derecho, ni tengo nada?”*

---

171 Véase Recomendación General núm. 24 del Comité CEDAW.

172 Véase el informe: “Atención de salud para las mujeres que han sufrido violencia de pareja o violencia sexual. Manual Clínico”, Organización Mundial de la Salud, 2014.

173 Ídem.

174 Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones (en adelante Decreto-Ley 16/2012) entre las víctimas de violencia sexual, ya que el mismo excluía de la asistencia sanitaria con fondos públicos a las personas extranjeras que no tienen la condición de “asegurado”.

175 Su caso ya ha sido mencionado en el apartado 4.2.

En 2015, el Comité CEDAW instó al Estado español a que restableciera “el acceso universal al cuidado de la salud, derogando la enmienda del Real Decreto-Ley 16/2012, con miras a garantizar el cuidado de la salud de todas las mujeres en el Estado Parte, independientemente de su situación migratoria”.<sup>176</sup> Durante esta investigación, la organización ha podido entrevistar a profesionales del Sistema Público de Salud, que han manifestado que para poder realizar el seguimiento sanitario posterior buscan medidas alternativas que no impliquen derivación a los centros de atención primaria: “Para no generar problemas, nos las quedamos en el hospital y las citamos en medicina interna”.<sup>177</sup>

Amnistía Internacional quiere dar la bienvenida a la derogación del Real Decreto 12/2016.<sup>178</sup> La organización acoge con satisfacción la medida aprobada, a la espera aún de su implementación efectiva, y recuerda el enorme sufrimiento que ha supuesto para la salud física y psicológica de las víctimas y supervivientes de violencia sexual en situación irregular el Real Decreto-Ley 16/2012, que discriminaba e imposibilitaba el acceso a un tratamiento adecuado a medio y largo plazo para las mujeres. Sin embargo, cuatro meses después de su derogación, el nuevo Real Decreto-Ley sigue manteniendo ambigüedades que permite que esta nueva norma sea interpretada de manera diferente en cada comunidad autónoma, limitando el derecho a la salud a personas migrantes en situación irregular.<sup>179</sup> Es una obligación del Estado garantizar la asistencia sanitaria integral a corto, medio y largo plazo por las secuelas o infecciones derivadas de la violencia sexual, sin discriminación alguna.

## **FALTA DE UN PROTOCOLO DE ACTUACIÓN EN VIOLENCIA SEXUAL QUE GARANTICE EL MISMO PROCEDIMIENTO DEL PERSONAL MÉDICO FORENSE EN TODO EL TERRITORIO DEL ESTADO**

Amnistía Internacional ha podido comprobar que la heterogeneidad de actuaciones en el ámbito de la asistencia sanitaria hospitalaria y la atención forense puede comprometer los derechos de las víctimas y supervivientes de violencia sexual. Como se ha comentado anteriormente, la falta de protocolos comunes conduce a criterios desiguales de coordinación entre hospitales, fuerzas de seguridad y medicina forense en función de la comunidad autónoma, o incluso entre distintos municipios de una misma comunidad autónoma.

A nivel estatal, el “Protocolo común para la actuación sanitaria ante la violencia de género”<sup>180</sup> de 2012 establece las pautas de atención y coordinación que desde el ámbito sanitario deben tomarse en casos de violencia sexual. Este protocolo no contempla ningún tipo de coordinación con cuerpos policiales, aunque sí contiene recomendaciones en relación a cómo debe llevarse a cabo la evaluación ginecológica y médico forense en casos de violencia sexual.<sup>181</sup>

Las Recomendaciones de la OMS<sup>182</sup> y el Convenio de Estambul establecen que la prestación de los servicios sanitarios no debe depender de la voluntad de las víctimas de emprender acciones legales ni de testimoniar contra cualquier autor de delito. Amnistía Internacional ha encontrado que en comunidades autónomas como Canarias, Cataluña o Cantabria, los protocolos de actuación sanitarios contemplan buenas prácticas para la actuación sanitaria en casos de violencia sexual, procediéndose a la obligada exploración y atención ginecológica, tanto si las mujeres han denunciado previamente como si no lo han

---

176 Véanse las Observaciones Finales del Comité-CEDAW: España, del 29 de julio de 2015, párr. 30. a).

177 Entrevista con responsable médico en el Hospital Clínic de Barcelona

178 Real Decreto-Ley 7/2018, de 27 de julio, sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud.

179 <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/cuatro-meses-despues-del-nuevo-decreto-sobre-sanidad-universal-se-deben-abordar-sus-fallos-y-ambig/>

180 “Protocolo común para la actuación sanitaria ante la violencia de género”, Ministerio de Sanidad y Consumo, Comisión contra la Violencia de Género: Actuación Sanitaria ante la Violencia de Género, 2012, pp. 10 y 35.

181 *Ibíd.*, pp. 35 y ss.

182 Guidelines for medico-legal care for victims of sexual violence, World Health Organization, 2003, p. 72.

hecho. Sin embargo, en el municipio de Madrid, el “Protocolo de actuación coordinada de los organismos competentes en materia de agresiones sexuales”,<sup>183</sup> vigente desde el año 2007, establece que las víctimas de una agresión sexual deben haber formalizado previamente una denuncia ante la UFAM para poder ser reconocidas por el personal sanitario y el personal médico forense. En caso contrario, aunque recibirán asistencia sanitaria, no se dará aviso al médico o médica forense para la recogida de pruebas. Por otro lado, dicho protocolo establece que el único hospital para dicho reconocimiento conjunto es el Hospital de La Paz.

La madre de **Blanca**<sup>184</sup> contaba así el recorrido que tuvo que realizar con su hija después de la violación, tras la interposición de la denuncia, para recibir asistencia sanitaria en el municipio de Madrid:

*“Como en la comisaría no nos informaron del hospital, fuimos en el autobús primero al hospital creo que de Cruz Roja y nos dijeron que allí no. Después nos fuimos al Clínico y allí muy amablemente nos dijeron que tampoco, que para esto teníamos que ir al Hospital de La Paz”.*

La organización ha podido entrevistarse con el equipo responsable del servicio de urgencias de ginecología del Hospital de La Paz<sup>185</sup> que atiende los casos de violencia sexual, y cuya dilatada experiencia y dedicación profesional son de suma importancia para garantizar la atención clínica, y paralelamente emitir informes médicos que puedan servir como pruebas en la persecución del delito. El equipo ha justificado la medida de exigir la denuncia previa al reconocimiento médico por las dificultades con las que se encontraban antes de 2007 para que el personal forense se trasladara al hospital si la denuncia aún no se había realizado. Según explicaron a la organización, la denuncia garantizaba la presencia del personal de medicina forense para asegurar la cadena de custodia de las muestras y pruebas practicadas documentando la agresión: “Es importante que la denuncia esté muy bien hecha”. Una de las doctoras<sup>186</sup> refería: “Funcionamos mucho mejor cuando hay denuncia, porque si no, no garantizamos que venga el médico forense. El protocolo funciona en más del 60% de los casos”.<sup>187</sup> El director de la Clínica Médico Forense de Madrid corroboró esta situación: “Si no hay mandato judicial no se puede acudir”,<sup>188</sup> aunque

---

183 “Protocolo de actuación coordinada de los organismos competentes en materia de agresiones sexuales”, 2007. Disponible en: <http://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UDCMedios/noticias/2008/11Noviembre/26Miercoles/NotasPrensa/Protocolo%20actuación/ficheros/protocolo%20de%20violencia.pdf>.

184 Véase el caso de Blanca en el capítulo 2.

185 Entrevista de Amnistía Internacional con responsables del servicio de urgencias de ginecología del Hospital de La Paz, junio de 2018.

186 Entrevista de Amnistía Internacional con responsables del servicio de urgencias de ginecología del Hospital de La Paz, junio de 2018.

187 La organización se ha entrevistado con responsables de diferentes instituciones públicas de la Comunidad de Madrid y del municipio de Madrid (la directora de la Dirección General de la Mujer de la Comunidad de Madrid, la subdirectora de la Dirección General de Salud Pública de la Comunidad de Madrid, el director de la Clínica Médico Forense de Madrid y la directora de la Dirección General de Prevención y Atención Frente a la Violencia de Género del Ayuntamiento de Madrid), que han trasladado su conformidad con modificar el protocolo de actuación vigente (2007). Según las personas entrevistadas, en estos momentos se está procediendo a la elaboración de un nuevo protocolo interinstitucional en el que se incluyan las actuaciones generales dentro de la Comunidad de Madrid. A pesar de que todas insisten en que el instrumento “está bastante avanzado”, al finalizar este informe el protocolo aún no ha sido presentado.

188 Entrevista de Amnistía Internacional con Emilio Donat, director de la Clínica Médico Forense de Madrid, julio de 2018.

anunció que se están revisando los protocolos para facilitar la atención a la víctima con independencia de la denuncia, y también para que las mujeres víctimas de agresión sexual puedan acudir a cualquier hospital.

Sin embargo, otra médica forense<sup>189</sup> que trabaja en otros municipios de la Comunidad de Madrid dijo a la organización que en los municipios en los que ella intervenía no se exigía la denuncia previa para activar la asistencia del forense, aunque reconoció que sí se daban casos en los que no se acudía, si bien no especificó que hubiese un criterio claro para esos casos donde se decidía que el o la profesional forense no acudiese.

En Andalucía, la víctima puede ir al hospital antes o después de la denuncia y, como sucede en otras comunidades autónomas, los protocolos de actuación a los que ha tenido acceso la organización no establecen como premisa la interposición de la denuncia antes de la exploración ginecológica. Sin embargo, la presencia de medicina forense sigue estando sujeta a la denuncia. Según nos comentaba una médica forense,<sup>190</sup> su intervención está supeditada a la denuncia, bien por petición del juez o del fiscal. En algunos casos se actúa antes de la denuncia de agresión sexual, siendo avisados por el funcionario que abre las diligencias. Si la mujer no tiene intención de poner denuncia, a veces el juez o la jueza los llama y a veces no.

La organización considera que cuando una víctima de violencia sexual acude a un hospital, se debe garantizar que en todos los casos se toman aquellas muestras o se detallan las lesiones que puedan ser claves para la persecución del delito, en el caso de que la mujer posteriormente decida denunciar. El hecho de que no se pueda proceder a la toma de muestras, así como a un exhaustivo reconocimiento de posibles lesiones, por la no presencia de personal médico forense pone en peligro la recopilación de pruebas importantes para una posible persecución penal. Por lo que las autoridades pertinentes deben asegurar que se aplican las directrices recogidas en el “Protocolo común para la actuación sanitaria ante la violencia de género” de 2012,<sup>191</sup> tal y como la organización ha podido constatar que ya se está realizando en algunos centros hospitalarios.

Amnistía Internacional considera que la premisa de formular previamente la denuncia puede implicar un obstáculo para muchas mujeres, especialmente en casos de abuso o acoso sexual en el trabajo o violencia sexual en la pareja o expareja, en los cuales la capacidad de respuesta de las víctimas, por el contexto de temor o coacción en el que se produce la violencia, puede que las impida denunciar, como ocurre en el caso de mujeres en situación administrativa irregular.<sup>192</sup>

Tal y como dice la OMS, “en la atención a las víctimas de violencia sexual, la prioridad absoluta debe ser siempre la salud y el bienestar de la paciente. La prestación de servicios médico-legales por lo tanto tiene una importancia secundaria a la de los servicios de salud general (es decir, el tratamiento de las lesiones, la evaluación y el control del embarazo e infecciones de transmisión sexual)”.<sup>193</sup>

---

189 Entrevista de Amnistía Internacional en Madrid, octubre de 2018.

190 Entrevista de Amnistía Internacional con una médica forense de Granada, abril de 2018.

191 “Protocolo común para la actuación sanitaria ante la violencia de género”, de 2012: “De no ser realizada la toma por el Médico Forense, asegurar la cadena de custodia para que las muestras obtenidas tengan valor jurídico, esto es, el responsable de la toma y el del transporte de la muestra hasta el servicio médico-forense del Juzgado de Guardia, deben plasmar documentalmente su identidad, la relación exacta de las muestras obtenidas y remitidas, quedando constancia de la persona a la que se realiza la entrega en las dependencias médico-forenses”, p. 69.

192 Amnistía Internacional: “Sin Tarjeta no hay Derecho. Impacto en derechos humanos de la reforma sanitaria en Castilla-La Mancha y en la Comunidad Valenciana”, 16 de abril de 2015.

193 Véase Guidelines for medico-legal care for victims of sexual violence, Ginebra, 2003, p. 72. World Health Organization. Traducción propia.

**Susana** contó a la organización que tras la toma de declaración a Sofía,<sup>194</sup> que se prolongó durante más de tres horas, la policía no la derivó al hospital a pesar de las lesiones internas que ella misma refirió, como queda establecido en el “Protocolo de actuación del municipio de Madrid”. Al día siguiente, Sofía acudió por decisión propia al Hospital de La Paz de Madrid para que le realizaran la evaluación médica y se emitiera el pertinente informe médico.

*“La exploración por el médico forense se hizo en los Juzgados de Plaza de Castilla. Fue un informe muy escueto, los médicos no tienen medios ni equipos para una exploración adecuada en estos casos. Recogieron las lesiones superficiales, eso sí, pero por supuesto ni las internas ni las psicológicas fueron evaluadas en ese momento”.*

Algunas víctimas también contaron a la organización que transcurrió mucho tiempo hasta que se procedió a la asistencia sanitaria y forense de forma conjunta, lo que al trauma se une el estrés y el cansancio, y que tengan que esperar sin poder ducharse y asearse. Las personas entrevistadas pertenecientes al ámbito sanitario y forense reconocieron estos largos periodos de espera, debido en gran parte a la escasez de recursos humanos, especialmente en el ámbito forense. España ha de garantizar a las víctimas de violencia sexual el acceso efectivo e inmediato a la atención sanitaria de urgencia y al examen forense. Deben ser fácilmente accesibles, realizados de forma inmediata por profesionales especializados, con enfoque de género y que no agudicen el trauma de las supervivientes.

Amnistía Internacional valora positivamente la práctica que se sigue en el Hospital Clínic, el hospital de referencia para los casos de agresiones sexuales en Barcelona. La organización mantuvo una reunión con los responsables del Hospital Clínic,<sup>195</sup> en la que explicaron que fue el propio hospital el que decidió crear un protocolo en 1998, ya que se detectaron algunas disfunciones en la atención prestada en urgencias. En este hospital, cuando llega una víctima de violencia sexual se acompaña en todo momento y se le pregunta “si ha denunciado o si piensa denunciar; en caso de respuesta afirmativa se llama al forense, si no piensa denunciar no se llama al médico forense pero se actúa de igual forma. Es necesario que en un centro de referencia haya experiencia y se sepa qué hacer, exige una respuesta social además de asistencial”. En el segundo caso, también se toman muestras que son preservadas por si posteriormente la víctima decide emprender acciones judiciales.

Amnistía Internacional recibe con satisfacción la iniciativa de este hospital para mejorar la atención prestada a las víctimas de agresión sexual, pero también muestra su preocupación por que sea una iniciativa de un solo hospital, no extensible a toda Cataluña, tal y como recordaba una profesional experta en violencia sexual:

*“Barcelona no es la realidad de Cataluña, sólo hay un Hospital Clínic”.*<sup>196</sup>

---

194 Su caso ya ha sido mencionado en el apartado 4.2.

195 Entrevista de Amnistía Internacional con el doctor Manuel Santiñá, director de Calidad y Seguridad Clínica, y con una psicóloga experta en recuperación de estrés postraumático, mayo de 2018.

196 Entrevista de Amnistía Internacional con Montse Pineda, coordinadora de Incidencia Política de la Asociación Creación Positiva, mayo de 2018.

España debe asegurar que se cumplan las obligaciones establecidas en el Convenio de Estambul y las directrices de la OMS en todo el territorio español, garantizando que la atención sanitaria en casos de violencia sexual y la posterior obtención de justicia no queden supeditadas a la decisión de denunciar, y mucho menos a la suerte de que el personal médico forense acuda al centro hospitalario. Amnistía Internacional considera que es necesario que se elabore un protocolo común a todo el territorio español de atención sanitaria exclusivo para casos de violencia sexual, que contemple todas las especificidades de las víctimas y supervivientes, adaptado a los estándares internacionales de derechos humanos. Igualmente, si bien la existencia de hospitales de referencia en la atención a víctimas de violencia sexual puede ser una buena práctica, a la organización le preocupan los testimonios de algunas víctimas y supervivientes que han referido que al informar en el servicio de urgencias que han acudido por una agresión sexual, se les ha indicado que no podían ser atendidas en ese hospital, teniendo que desplazarse nuevamente para ir al hospital designado para ello.

## 4.4. CONSECUENCIAS DE UN SISTEMA JUDICIAL Y DE SUS OPERADORES NO ESPECIALIZADOS

El marco internacional y regional de los derechos humanos establece el alcance de las obligaciones de los Estados en su deber por ejercer la diligencia debida desde el plano judicial frente a los casos de violencia por razón de género, incluida la violencia sexual.

En España, la Ley Integral creó un sistema de justicia especializada<sup>197</sup> para los casos de violencia de género en el entorno de la pareja o expareja. Sin embargo, las denuncias de las víctimas de violencia sexual fuera del supuesto de pareja o expareja se dirimen según un procedimiento penal ordinario. A través de los testimonios de profesionales de la justicia, de la abogacía, especialistas en acompañamiento de las víctimas y las propias mujeres víctimas y supervivientes, Amnistía Internacional ha detectado graves obstáculos a los que se enfrentan estas mujeres, debidos a una falta de especialización en violencia sexual por parte de los operadores jurídicos. Igualmente, ha observado que el procedimiento penal no atiende las especificidades de las víctimas, que, unido a la aplicación de estereotipos de género por parte de los distintos operadores jurídicos, provoca una revictimización durante la investigación penal y en todas las etapas procesales.

### SIN ASISTENCIA LETRADA GRATUITA ESPECIALIZADA

A diferencia de las víctimas de violencia de género en el entorno de la pareja o expareja, las víctimas y supervivientes de violencia sexual no tienen acceso a un turno de asistencia legal de oficio especializado que las acompañe tanto en la interposición de la denuncia como a lo largo del proceso judicial.<sup>198</sup> Esto supone que no se facilita o garantiza la atención jurídica inmediata desde el momento de la denuncia. Cabe recordar que en el preámbulo de la Ley Integral se reconoce la importancia de garantizar el derecho a la asistencia jurídica gratuita a todas las mujeres desde el momento de la interposición de la denuncia, asegurando además la misma asistencia letrada en todos los procesos y procedimientos.<sup>199</sup> Una asistencia letrada especializada en esta fase del proceso puede tener implicaciones claras en la persecución posterior del delito y la sanción a los culpables, porque tal y como afirma una abogada experta:

---

197 Véase Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género: TÍTULO II. Derechos de las mujeres víctimas de violencia de género, y TÍTULO V. Tutela judicial.

198 Sólo se podrá acceder a turno de oficio penal ordinario en caso de carecer de medios económicos.

199 En su preámbulo, la Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género establece que debe darse una respuesta legal integral, con la debida formación a todos los operadores.

*“Muchas veces las denuncias están muy cercanas a los hechos, por lo que el relato no está ni elaborado. La mujer está en shock y no relee la denuncia y firma”.*<sup>200</sup>

Amnistía Internacional ha hablado con varias organizaciones que trabajan en defensa de los derechos de las mujeres, prestando asistencia y asesoramiento a víctimas de violencia sexual, que han manifestado que los escasos recursos económicos y humanos les impiden dar asistencia letrada durante el procedimiento a todas las mujeres que acuden a ellas. En otros casos, las mujeres desconocen la existencia de estas organizaciones especializadas, o simplemente no existen en sus lugares de residencia. Por ello es fundamental que las autoridades garanticen esa primera asistencia letrada especializada a todas las mujeres.

En esta línea se han pronunciado las componentes de la Subcomisión de Violencia Sobre la Mujer del Consejo General de la Abogacía Española, que en una entrevista con la organización consideraron que debería existir un turno especial en violencia sexual, como ya sucede en otras formas de violencia contra la mujer, como la trata de personas.<sup>201</sup> El Observatorio para la Violencia de Género del Consejo General del Poder Judicial también ha realizado recomendaciones en este sentido.

Por ejemplo, en el Colegio de Abogados de Madrid no existe un turno especializado en violencia sexual, ni se considera la violencia sexual fuera de la pareja o expareja, sino que se trata como un tema de violencia de género dentro de los límites de la Ley Integral. Por este motivo, las mujeres víctimas de violencia sexual que quieren buscar asesoramiento legal gratuito a través del Colegio de Abogados deben acudir al Servicio de Orientación Jurídica para Víctimas de Delitos, que actualmente se encuentra en la sede del Tribunal de Justicia de Madrid. Este servicio dirigido a todas las personas perjudicadas por la comisión de un delito atiende e informa sobre el ejercicio de sus derechos, así como sobre los requisitos para la obtención de justicia gratuita. A este servicio sólo puede accederse mediante cita previa telefónica, a través de un número gratuito, con un horario de atención de nueve a una de la mañana tres días a la semana. Al buscar información sobre este servicio en la página web del Colegio de Abogados, Amnistía Internacional ha podido comprobar que no es fácil llegar hasta él, ni obvio ni intuitivo. La organización muestra su preocupación por que este servicio no sea ni especializado ni fácilmente accesible para las mujeres que han sido víctimas de violencia sexual.<sup>202</sup>

---

200 Entrevista de Amnistía Internacional con una abogada de Cataluña especializada en violencia sexual, abril de 2018.

201 Entrevista de Amnistía Internacional con la Subcomisión de Violencia Sobre la Mujer del Consejo General de la Abogacía Española, septiembre de 2017.

202 Para acceder a la información sobre este servicio a través de la página web del Colegio de Abogados, es necesario entrar en tres pestañas diferentes: Atención al Ciudadano: Servicios Especializados: Servicio de Orientación para Víctimas de Delitos.

## NI JUZGADOS NI FISCALÍA CON ENFOQUE DE GÉNERO EN LOS DELITOS DE VIOLENCIA SEXUAL

Las Partes adoptarán las medidas legislativas o de otro tipo necesarias para que la investigación y los procedimientos judiciales relativos a todas las formas de violencia se lleven a cabo sin demoras injustificadas, sin perjuicio del derecho de la víctima a todas las fases del proceso penal.

Convenio de Estambul<sup>203</sup>

El acceso a la justicia para las víctimas y supervivientes de violencia sexual es un elemento fundamental tanto para la reparación de los derechos vulnerados como para facilitar la reparación integral a nivel individual y colectivo, por lo cual la Administración de Justicia tiene el deber de perseguir el delito, investigar los hechos, juzgar, sancionar a los responsables y reparar íntegramente a las víctimas. En caso contrario, cuando el Estado no adopta las medidas pertinentes en el ejercicio de estas responsabilidades, tal como recuerda el Comité CEDAW, se propicia una “cultura de la impunidad” hacia este tipo de delitos,<sup>204</sup> suponiendo “un permiso tácito o una incitación a cometer actos de violencia por razón de género contra la mujer”.<sup>205</sup> Cabe recordar además que los fallos u omisiones del sistema de justicia implican también una vulneración de los derechos humanos de las víctimas y supervivientes de violencia sexual.

A los problemas derivados de la aplicación de una normativa “neutra” al género, se unen unos procedimientos judiciales que en la práctica pueden constituir discriminación contra la mujer, debido a los prejuicios de género o ideas preconcebidas. El Comité CEDAW, ante un caso de violación en el cual el agresor fue absuelto tras una argumentación basada en mitos sobre cómo debería haberse comportado la víctima ante la agresión o sobre cómo debería haber actuado tras sufrir la violación, recuerda que los Estados deben garantizar una adecuada formación a los operadores jurídicos para provocar un cambio ante actitudes discriminatorias contra la mujer, conjuntamente con una legislación que contemple el consentimiento libre como elemento clave.<sup>206</sup>

Todas las abogadas expertas con las que ha hablado la organización han coincidido en que los prejuicios y los estereotipos siguen pesando mucho en la mayoría de los juzgados. Una de ellas contaba así su experiencia:

*“Los estereotipos de género existen, y aunque es tremendo decirlo, en ocasiones parece que cuanto más sumisa, cuanto más víctima se muestra según los patrones preestablecidos, eso suma puntos”.<sup>207</sup>*

203 Convenio de Estambul, art. 49.

204 Recomendación núm. 33 del Comité de la CEDAW, párr. 26.

205 Recomendación núm. 35 del Comité de la CEDAW, párr. 2.

206 Vertido v The Philippines (Communication 18/08), CEDAW/C/46/D/18/2008 (2010). Recomendación General 28 del Comité CEDAW, párrs. 5 y 9.

207 Entrevista de Amnistía Internacional con una abogada penalista experta en violencia sexual de la ONG AADAS, mayo de 2018.



Todas las mujeres supervivientes y familiares con quienes ha hablado la organización, así como en las entrevistas con las organizaciones expertas en el acompañamiento a las víctimas en casos de violencia sexual, han coincidido en señalar su experiencia con el sistema judicial como traumática. La ausencia de un sistema especializado, con operadores jurídicos sin formación adecuada en violencia de género, incluida la sexual, puede afectar de forma evidente al derecho de las víctimas a la justicia y a la reparación integral. Una jurista penalista experta en violencia sexual lo exponía en los siguientes términos:

*“Sólo aconsejamos denunciar a las mujeres [que han sufrido violencia sexual] que están preparadas psicológicamente para obtener una respuesta negativa por parte de la justicia”.*<sup>208</sup>

En julio de 2015, el Comité CEDAW recomendó al Estado español que “alentara a las mujeres a denunciar los casos de violencia doméstica y sexual a los órganos encargados de hacer cumplir la ley eliminando la estigmatización de las víctimas, sensibilizando a la policía y al poder judicial, y divulgando información acerca de la naturaleza delictiva de estos actos”.<sup>209</sup> Sin embargo, en la misma línea del testimonio anterior, otra abogada experta consideraba:

*“La violencia sexual se trata igual que si te hubieran robado un móvil. A veces la condena no es tan importante como el trato que han sufrido las mujeres durante el proceso judicial. El cien por cien de las mujeres no volvería a denunciar, incluso con condena... [al agresor] ¿Por qué van a querer pasar por este infierno? Es que resulta ofensivo que se hable de denuncias falsas”.*<sup>210</sup>

Tanto las profesionales con experiencia en intervención y acompañamiento a víctimas y supervivientes de violencia sexual como las mujeres y familiares entrevistados señalan que el procedimiento judicial, especialmente el juicio oral, lo viven como un constante menoscabo a la credibilidad de las víctimas, lo que genera un daño añadido a las secuelas de la violencia sufrida, y es calificado por la mayoría de las personas entrevistadas como “traumático”. Una de las abogadas lo relataba en los siguientes términos:

---

208 Entrevista de Amnistía Internacional con Vanesa Casado, jurista que colabora con una organización de atención a mujeres migrantes, experta en cuestiones de género y violencia sexual, realizada en Sevilla, abril de 2018.

209 Véanse las Observaciones Finales del Comité-CEDAW: España, del 29 de julio de 2015, párr 20. d).

210 Entrevista de Amnistía Internacional con una abogada penalista experta en violencia sexual de la ONG AADAS, mayo de 2018.

*“En el juicio oral la prueba más importante es la declaración de la víctima, las preguntas van a desacreditarla, se tiene en cuenta lo que dice y quién lo dice, se la analiza como testigo. [La víctima] tiene que aprobar personalmente; si cumple el cliché de víctima, primero debe aprobar como persona, luego por lo que dice [...]. El juicio para la víctima es terrorífico”.*<sup>211</sup>

La falta de especialización y conocimiento de las diversas formas de violencia por razón de género, incluida la sexual, reproduce de forma generalizada numerosos estereotipos de género en torno a la violencia sexual, lo que lleva a que se tienda a dudar de las víctimas, a minimizar las agresiones sufridas o, en el peor de los casos, a responsabilizarlas de los hechos. Los organismos internacionales de derechos humanos apuntan a la importancia de combatir y evitar la aplicación de prejuicios y estereotipos de género en el contexto de las investigaciones y los enjuiciamientos por violencia sexual, ya que empañan el proceso judicial menoscabando la igualdad de las mujeres ante la ley.<sup>212</sup> El uso, refuerzo y perpetuación de estos estereotipos es incompatible con el derecho internacional de los derechos humanos.<sup>213</sup> Tal y como apunta el Comité CEDAW, “los estereotipos pueden hacer que los jueces interpreten erróneamente las leyes o las apliquen de forma defectuosa”.<sup>214</sup> El Alto Comisionado de Naciones Unidas ha llegado a considerar que la estereotipación de género constituye también una violación de los derechos humanos.<sup>215</sup>

Las Partes adoptarán las medidas legislativas o de otro tipo necesarias para que en cualquier procedimiento, civil o penal, las pruebas relativas a los antecedentes sexuales y al comportamiento de la víctima no sean admitidas salvo que sea pertinente y necesario.

Convenio de Estambul, art. 54

Por ejemplo, muchas de las víctimas han relatado la humillación que sintieron durante el juicio oral cuando la defensa de los acusados recurrió a los antecedentes de las víctimas para desacreditarlas.

**Mónica**<sup>216</sup> es la madre de **Rakel**, una adolescente que puso fin a su vida tras haber sido acosada sexualmente a través de diferentes redes sociales por un chico mayor de edad. Mónica recuerda con amargura que cuando acudió a la comisaría a denunciar el acoso le instaron a que volviera al día siguiente. Por desgracia, Rakel se quitó la vida unas horas después. Mónica tuvo que esperar cuatro años para que se fijara la vista para juzgar las amenazas recibidas por parte del acosador. Según su testimonio, el día de

211 Entrevista de Amnistía Internacional con una abogada de Córdoba, experta en violencia sexual, abril de 2018.

212 España fue condenada por el Comité CEDAW en el caso de Ángela González Carreño por la actuación negligente de la Administración de Justicia, con el resultado de la muerte de su hija a manos de su progenitor en una visita no supervisada. El Comité realizó una expresa recomendación relativa a la necesidad de dar formación en género frente a los estereotipos que aplica el ámbito judicial español. Véase Comunicación núm. 47/2012 del Comité CEDAW. Recientemente, el Tribunal Supremo ha condenado al Estado español a indemnizar a Ángela González Carreño con 600.000 euros en concepto de daños morales.

213 Entre los instrumentos internacionales de derechos humanos que señalan la obligación que tienen los Estados de eliminar los estereotipos de género, véanse por ejemplo: Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, arts. 2, f), 5, a) y 10, c), y Convenio de Estambul, arts. 12, 1) y 14, 1).

214 CEDAW: Recomendación General núm. 33, sobre el acceso de las mujeres a la justicia, CEDAW/C/GC/33, 3 de agosto de 2015, párr. 26.

215 OHCHR Commissioned Report, Gender Stereotyping as a Human Rights Violation, 2013. Para acceder a más información sobre análisis de estereotipos de género en el sistema judicial: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Women/WRGS/Pages/GenderStereotypes.aspx>.

216 Entrevista de Amnistía Internacional con Mónica, la madre de Rakel, septiembre de 2017.

la vista, la propia abogada de Mónica le trasladó que la abogada de la otra parte tenía previsto desplegar todos los antecedentes personales de Rakel, tales como los datos médicos y otras denuncias previas. Aconsejada por su letrada y su psicóloga, y aún con importantes secuelas psicológicas por la muerte de su hija, accedió a un acuerdo de conformidad en el que se estableció una multa de cinco euros diarios durante 18 meses y antecedentes penales de por vida para el acusado.

*“La abogada del acusado investigó los antecedentes de mi hija para desacreditarla. La sensación que tenía era que opinaba que mi hija ‘se lo había buscado’. Esta abogada se refirió a Rakel diciendo: ‘¡Vaya niña más ligerita!’. Te machacan judicialmente, el sistema no te protege y utiliza tu pasado para desacreditarte. Yo creo que me trataron como a un perro, pero los perros tienen más derechos. ¿Es que mi hija vale 2.000 euros?”*

Tampoco existe una fiscalía especializada en la persecución de los delitos por violencia sexual, a pesar de que la actuación por parte del Ministerio Fiscal en la persecución de este tipo de delitos y en la protección de los derechos de las víctimas cobra especial relevancia.<sup>217</sup> La Ley Integral creó no sólo juzgados especializados en Violencia de Género como una fórmula de especialización dentro del orden jurisdiccional penal y civil,<sup>218</sup> sino también una fiscalía especializada en Violencia contra la Mujer, encargada de la coordinación de todas las actuaciones del Ministerio Fiscal en este ámbito.<sup>219</sup> Sin embargo, esta fiscalía especializada no interviene en los casos de violencia sexual contra las mujeres si se producen fuera del ámbito de la pareja o expareja, siendo estos casos seguidos por la fiscalía encargada de asuntos penales.

*“En mi experiencia, cuando el o la fiscal se presenta en la sala, respeta los tiempos de la víctima, su hilo argumental, todo esto es fundamental para la víctima”.*<sup>220</sup>

Cuando la organización solicitó información a las organizaciones expertas y a las víctimas y familiares sobre la actuación del Ministerio Fiscal durante el procedimiento judicial, principalmente durante las primeras etapas de la investigación y el establecimiento de los hechos, la mayoría consideró al Ministerio Fiscal como “el gran ausente”.<sup>221</sup>

Amnistía Internacional ha podido entrevistarse con el fiscal jefe de la Fiscalía Superior de Cataluña, quien, si bien reconoció todas las dificultades a las que se enfrentan las víctimas de violencia sexual, se mostró extrañado por esta percepción:

---

217 Véase el informe de Amnistía Internacional: “Una vida sin violencia para mujeres y niñas. Las otras víctimas de violencia de género: violencia sexual y trata de personas”, 2009.

218 Si bien la especialización de los tribunales ha sido considerada de manera muy positiva, Amnistía Internacional ha expresado serias preocupaciones sobre el funcionamiento en la práctica de algunos juzgados a la hora de garantizar adecuadamente los derechos de las víctimas: “¿Qué justicia especializada?”.

219 Capítulo V, arts. 70-72.

220 Entrevista en Barcelona con una abogada experta, mayo de 2018.

221 Además de la preocupación compartida por las organizaciones y expertas consultadas, varias mujeres con las que habló la organización tampoco identificaron al ministerio fiscal en ningún momento.

*“Yo creo que no se puede hablar de la Fiscalía como la gran ausente. La Fiscalía hace seguimiento de todos los casos y, aunque el procedimiento es semipúblico, es el fiscal el que lleva el procedimiento, y creo que, al menos en Barcelona, somos especialmente sensibles en esta materia, otra cosa es que no nos conozcan porque no nos entrevistamos con las víctimas”.*<sup>222</sup>

Amnistía Internacional solicitó una reunión con la Fiscal General del Estado para abordar el papel de la Fiscalía en los casos de violencia sexual, pero denegó dicha petición y adujo: “Creemos sinceramente que el Ministerio Fiscal ha hecho un esfuerzo muy significativo en esta materia”, además de remitir a la organización a mantener una reunión con la fiscal de Sala de la Unidad de Violencia para la Mujer, a pesar de que, como hemos señalado más arriba, la violencia contra la mujer fuera de la pareja o expareja no es competencia de esa fiscal.<sup>223</sup>

Cuando cinco años más tarde se celebró el juicio contra su agresor, después de que **Clara**<sup>224</sup> fuese violada por su exnovio, se encontró con que la defensa había recabado toda su historia clínica, incluyendo tratamientos médicos, con la finalidad de desacreditar su testimonio:

*“Fue un momento muy duro, entré y estaba toda mi vida personal encima de la mesa. Recabaron toda mi historia clínica, ¿pueden acceder a toda tu historia clínica aunque no esté relacionada con la agresión? Estar a la espera del juicio es muy duro, no puedes hacer ningún plan, vives pendiente de un proceso que duró cinco años en total. El tono del fiscal era correcto, pero yo sentía que me cuestionaba, parecía que yo era la culpable. La defensa me preguntó con qué mano me había bajado las bragas, cómo era la ropa que llevaba esa noche, y el juez no paraba de recordarme que nos estábamos jugando nueve años de prisión”.*

---

222 Entrevista de Amnistía Internacional con la Fiscalía Superior de Cataluña, julio de 2018.

223 Respuesta a Amnistía Internacional recibida el 6 de agosto de 2018.

224 Véase el caso de Clara.

Como ya se ha mencionado, la Fiscalía también ha de asumir un rol relevante en cuanto a la protección de los derechos de la víctima en el proceso judicial. Una fiscal lo definió de la siguiente manera:

*“Debemos intentar que la víctima sienta el proceso como algo suyo, amable, realzar la transcendencia de su participación, el aspecto humano. La víctima no debe ser el instrumento del proceso, sino que el proceso se hace por ella”.*<sup>225</sup>

Muchas de las mujeres entrevistadas por Amnistía Internacional han declarado sentirse totalmente desprotegidas y desinformadas respecto a sus derechos como víctimas de un delito, a pesar de que la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la Víctima de Delito establece un decálogo de obligaciones de los poderes públicos en el marco del proceso penal. Amnistía Internacional ha podido comprobar que en ocasiones algunos derechos de las víctimas reconocidos en esta ley se pueden ver comprometidos durante el proceso judicial, aumentando así el daño y/o los efectos traumáticos ocasionados tras la violencia sufrida.

*“Pedimos que pudiera declarar tras un biombo... Estaba muy nerviosa ante el hecho de volver a ver a su agresor después de dos años, pero no me han aceptado la petición hasta hoy, en la propia vista.*

*No he parado de llamar estos días, preocupada por si finalmente tendría que enfrentarse cara a cara a su agresor”.*<sup>226</sup>

Mientras que algunas de las profesionales con las que se ha entrevistado la organización reconocen que en los últimos años se han producido avances para una mejor atención a la víctima de delito, otras juristas consideran que, a día de hoy, el Estatuto de la Víctima no ha implicado ningún cambio sustancial en los derechos procesales de las víctimas y supervivientes de violencia sexual. En cuanto al papel de la fiscalía de Atención a las Víctimas, también hay opiniones contradictorias, pues en muchos casos se reconoce que su capacidad es limitada, en parte debido a la escasez de recursos con los que cuentan, tal y como apuntó una jueza.<sup>227</sup>

Además de las oficinas de atención a las víctimas que dependen de la Fiscalía, Amnistía Internacional ha podido constatar que las Oficinas de Asistencia a las Víctimas de Delitos Violentos y Contra la Libertad Sexual juegan un papel crucial, especialmente tras su reconocimiento expreso en la Ley del Estatuto de la Víctima, en relación al ejercicio efectivo del derecho de las víctimas a asistencia integral y apoyo durante el proceso judicial.<sup>228</sup> Sin embargo, el funcionamiento de estas oficinas presenta actuaciones dispares en función de las distintas comunidades autónomas, no tanto por la actuación de los equipos

---

225 Entrevista con la fiscal especialista en Tutela y Protección de la Víctima en el Proceso Penal, en Barcelona, julio de 2018.

226 Entrevista con una abogada, en octubre de 2018, tras un juicio sobre violencia sexual al que acudió la organización como observadora.

227 Entrevista en Barcelona con una jueza experta en violencia de género, julio de 2018.

228 Real Decreto 1109/2015, art. 17. Para más información sobre las funciones de las Oficinas de Asistencia a las Víctimas: <http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/es/servicios-ciudadano/oficinas-asistencia-victimas>.

profesionales que las conforman, cuyas actuaciones han sido valoradas positivamente por las mujeres entrevistadas que habían accedido a las mismas, sino porque en muchas ocasiones las víctimas y sus familiares desconocen su existencia.

Una jefa del Servicio de la Oficina de Asistencia a las Víctimas de Delitos ha reconocido las dificultades que desde el propio servicio están teniendo para que las víctimas sean derivadas desde instancias policiales tras la realización del atestado, por jueces y juezas o por la propia fiscalía.<sup>229</sup> Desde que se aprobó el Estatuto de la Víctima en 2015 se ha potenciado la remodelación de las oficinas, sin embargo, en el caso de la Comunidad de Madrid, hasta diciembre de 2017 no se ha comenzado a trabajar en la implementación de las medidas que establece la ley. La Oficina de Atención a las Víctimas de la Comunidad de Madrid tiene pendiente la aprobación del nuevo convenio con la Fiscalía y con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para mejorar su coordinación. Según se nos trasladó, en Madrid esta oficina ha aumentado el número de asistencias tanto telefónicas como presenciales, pero todavía no es un servicio de referencia para la derivación de otros operadores jurídicos: “Los jueces nos ven como una carga...Ya están aquí las que están pidiendo”. Queremos que los jueces y magistrados se involucren con el Estatuto de la Víctima, porque la mayoría de los magistrados no conocen la oficina”.

*“Estuvimos esperando el violador y yo en el pasillo, así que me ofrecieron esperar en el baño para no verle. Finalmente estuve en una sala donde trabajaban funcionarios. Pedí declarar por videoconferencia pero no lo aceptaron porque se vulneraba su derecho a una defensa y juicio justo. Aunque había un biombo, podía escucharle, cómo se movía, fue un shock. Aunque la violación quedó probada, fue absuelto... La abogada me dijo que de todas maneras era una buena noticia, porque él no podría acusarme de falso testimonio. El juicio fue un esperpento, fue una violación otra vez, esta vez por cinco personas..”<sup>230</sup>*

De forma significativa, a la organización le preocupa que las víctimas y familiares entrevistados insistan en que si hubieran tenido conocimiento de lo que iba a implicar el proceso judicial, no habrían denunciado.

Una jurista experta, colaboradora de una ONG sevillana que atiende principalmente a mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual, contó a la organización que en una ocasión asistieron a una mujer que solicitó asesoramiento para realizar una denuncia y judicializar el caso, pero que al explicarle los pasos que debería dar, la mujer no volvió a contactar con la organización:

---

229 Entrevista de Amnistía Internacional con la jefa del Servicio de la Oficina de Asistencia a Víctimas de Delitos de la Comunidad de Madrid, julio de 2018.

230 Entrevista de Amnistía Internacional con Clara (nombre ficticio), octubre de 2018.

*“Ella quería judicializarlo, y cuando le explicamos las consecuencias que podía implicar poner la denuncia desde un punto de vista jurídico ... desapareció. Pero que desapareció, que la tuvimos que ir a buscar con la policía. No la encontramos. Probablemente cambiaría de comunidad autónoma”.*<sup>231</sup>

Los estereotipos de género se aplican también en los pocos casos que llegan a instancias judiciales de mujeres posibles víctimas de trata, aumentando la vulnerabilidad de las víctimas. La misma letrada comenta el caso de una mujer que denunció que se encontraba en situación de trata. A pesar de esta circunstancia, sorprendentemente el juzgado de instrucción la citó porque la madame la había denunciado a ella por lesiones, por haberla agredido físicamente. La organización se personó para alertar al fiscal de la condición de posible víctima de trata de la mujer y pedirle que, por favor, no la citaran para tomarle declaración. La experta recuerda:

*“El fiscal le comentaba al juez a modo de chanza que cómo iba a presentarse por la mañana con el trabajo que tenía, como diciendo: ‘Si es prostituta cómo va a venir aquí’, cuando en realidad lo lógico era pensar que la mujer no había ido a la citación porque había desaparecido del radar de acción de alguien [la madame] que la estaba explotando y ejercía un control sobre ella. Y eso le generaba inseguridad, porque no sabía lo que había hecho la otra. Y, efectivamente, lo que había hecho la otra era contar a la policía que la estaban agrediendo a ella. Fue muy humillante, e incluso sin ser yo la víctima, escuchar cómo se referían a ella”.*

Amnistía Internacional también observa con preocupación el hecho de que muchas de estas mujeres queden fuera de la protección a la que tendrían derecho como víctimas de delitos violentos. En una conversación con una responsable de la Oficina de Atención a las Víctimas de Delitos, al preguntarle por los obstáculos o las dificultades con las que se encontraba la oficina con mujeres extranjeras víctimas de violencia sexual nos contestó: “Con las víctimas de trata se actúa desde la Fiscalía, el resto no denuncia”.

Amnistía Internacional quiere recordar que cualquier mujer, sobre todo si se encuentra en una situación vulnerable, debe tener garantizados sus derechos como víctima de un delito en un procedimiento judicial, con independencia de su situación jurídica o administrativa.

Los obstáculos a los que se enfrentan las víctimas cuando acceden a la justicia, a causa de un procedimiento que por sus características se convierte en revictimizador, debido en parte a la falta de formación de los operadores jurídicos, quedan reflejados en las resoluciones judiciales y ocasionan impactos adversos que repercuten gravemente en su proceso de recuperación, generando una enorme desconfianza hacia las instituciones, especialmente hacia el sistema judicial. La organización recuerda la importancia de que las víctimas y supervivientes de violencia sexual puedan confiar en un sistema judicial libre de mitos y estereotipos, exhortando al Estado español a que ponga todos los medios a su

---

231 Entrevista de Amnistía internacional con la jurista Vanesa Casado, colaboradora de la “Asociación amiga por los derechos humanos de las mujeres” de Sevilla, abril de 2018.

alcance para que los operadores jurídicos aseguren la igualdad ante la justicia para las mujeres. Tal y como recuerda el Comité CEDAW, la imparcialidad de la judicatura no puede verse comprometida por supuestos sesgados y estereotipos de género.<sup>232</sup>

## 4.5. EL ESTADO ESPAÑOL NO GARANTIZA EL DERECHO A LA REPARACIÓN

Las Partes tomarán medidas legislativas y demás necesarias para actuar con la diligencia debida para prevenir, castigar y conceder una indemnización por los actos de violencia [...] cometidos por actores no estatales.

Convenio de Estambul, art. 5.2

Las Partes tomarán medidas legislativas u otras necesarias para que las víctimas tengan acceso a servicios que faciliten su restablecimiento. Estas medidas deberán incluir, en caso necesario, servicios como el asesoramiento jurídico y psicológico, [...].

Convenio de Estambul, art. 20.1

El derecho a la reparación integral –indemnización, completa recuperación, satisfacción y garantías de no repetición– es una de las obligaciones de debida diligencia que el Estado tiene en los casos de violencia por razón de género. Varias profesionales con las que ha hablado Amnistía Internacional han coincidido en señalar que en España no hay mecanismos de reparación para las víctimas. Muchas de las víctimas y supervivientes y sus familiares lamentan la falta de asistencia integral, la sensación de que su situación se banaliza, o que las ayudas son parciales y poco constantes.

*“La psicóloga estuvo de baja y nadie la sustituyó durante tres meses”.*<sup>233</sup>

---

232 Véase Recomendación General núm. 33 del Comité CEDAW, párr. 28.

233 El caso de Marta ya fue explicado en la p. 30.



Desde el marco internacional de derechos humanos, distintos instrumentos y organismos internacionales han desarrollado los principios básicos y directrices aplicables a la reparación integral en casos de violencia por razón de género,<sup>234</sup> reconociendo a las víctimas y supervivientes, incluida la violencia sexual, como titulares del derecho a la reparación. El Comité CEDAW ha instado a los Estados a que adopten las medidas pertinentes para la reparación efectiva, incluyendo “medidas tales como la indemnización monetaria, la prestación de servicios jurídicos, sociales y de salud [...] y la satisfacción y garantías de no repetición”.<sup>235</sup>

La violencia sexual provoca secuelas físicas, psicológicas, conductuales y en la salud sexual y reproductiva de las mujeres, por lo que la reparación es una de las esferas de responsabilidad institucional más importantes. En el caso de la violencia sexual, la reparación cobra especial relevancia tanto a nivel individual como colectivo. A nivel individual, el cuestionamiento de la credibilidad y la constante aplicación de los prejuicios y estereotipos de género a los que se enfrentan las víctimas y supervivientes por parte de las instituciones y de la sociedad repercuten en su capacidad para superar las secuelas físicas y emocionales derivadas de la violencia sufrida. A nivel colectivo, las medidas reparadoras que desarrolle el Estado a nivel individual deben tener una “vocación transformadora de dicha situación”,<sup>236</sup> para generar la posibilidad de cambios en las normas socioculturales y prácticas patriarcales<sup>237</sup> causantes de dicha violencia.

■ *“El cuestionamiento de la mujer es tan grande, que al final la condena [del agresor] no repara”.*<sup>238</sup>

Amnistía Internacional muestra su preocupación ante los testimonios de todas las víctimas y sus familiares, que enfrentan en solitario y sin ningún apoyo institucional las consecuencias de la violencia sufrida, en un escenario caracterizado por la invisibilidad de esta forma de violencia por razón de género, por la ausencia de recursos especializados que inhabilitan la posibilidad de que se garantice el derecho a la “restitución, rehabilitación, satisfacción y garantía de no repetición”, y por la falta de mecanismos que garanticen el derecho de indemnización a las víctimas.

---

234 El derecho a la reparación comprende: 1) Indemnización por daños y perjuicios económicamente evaluables, entre ellos: el daño físico y mental, incluido el dolor, el sufrimiento y la angustia emocional; la pérdida de oportunidades, incluidas las oportunidades de educación, empleo, prestaciones sociales; los daños materiales y la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante; el daño a la reputación o a la dignidad; los gastos contraídos por asistencia jurídica y especializada, servicios médico-psicológicos y sociales. El Estado debe garantizar que la víctima pueda percibir una indemnización adecuada al daño sufrido, y debería anticiparla pudiendo más tarde repercutir al deudor (autor responsable de los actos de violencia) la cantidad abonada. 2) Restitución y rehabilitación, lo que supone devolver en la medida de lo posible a la víctima a la situación anterior a la agresión sufrida, incluidas las medidas necesarias para garantizar la recuperación física, psíquica y social de las víctimas. 3) Satisfacción: lo que incluye la cesación de las violaciones, verificación de los hechos, difusión pública de la verdad en la medida que no cause más daños innecesarios ni amenace la seguridad de la víctima, los testigos y otras personas; averiguación del paradero de las personas desaparecidas; ayuda para realizar nuevos enterramientos de acuerdo con la cultura; declaraciones oficiales que restablezcan la dignidad y reputación de la víctima, y 4) Garantías de no repetición: el Estado debe asegurar que la agresión no volverá a repetirse y que las sobrevivientes gozan de protección efectiva ante represalias o amenazas. Para más información véanse: Recomendación Rec (2008) 8 del Consejo de Europa sobre asistencia a las víctimas del delito, art. 8, “Compensación por parte del Estado”; Resolución 2005/35, Comisión de Derechos Humanos; Recomendación General núm. 35 del Comité CEDAW; Recomendación General núm. 33 del Comité CEDAW; Convención de Belém do Pará, art. 7 g); Corte IDH, 2009, Caso González y otras vs. México, párr. 450.

235 Véase Recomendación General núm. 35 del Comité CEDW, párr. 33, a).

236 Véase Sentencia “Campo Algodonero”, CIDH, 2009, párr. 450.

237 Véase el informe de la Relatora Especial, Sra. Yakin Ertürk: “Integración de los derechos humanos de la mujer y la perspectiva de género: violencia contra la mujer. La norma de la debida diligencia como instrumento para la eliminación de la violencia contra la mujer”, 2006, párr.90.

238 Entrevista de Amnistía Internacional con Laia Serra, abogada penalista, mayo de 2018.

La madre de **Blanca**<sup>239</sup> relató a la organización el profundo impacto psicológico que supuso para ella la violación de su hija y la falta de sensibilidad en el trato recibido por parte de algunas instituciones públicas. Al no existir recursos especializados para la asistencia a familiares de las víctimas de violencia sexual que garanticen la reparación para familiares, ha tenido que enfrentar en solitario las secuelas psicológicas derivadas de la agresión sexual a su hija:

*“Para mí esto es muy difícil, muy traumático. Blanca llevaba en España sólo tres meses y me sentía muy culpable. Aquí no me atienden y necesito a alguien que me ayude”.*

Actualmente, las víctimas de violencia de género no tienen garantizada la reparación en los términos exigidos en el derecho internacional de los derechos humanos. Amnistía Internacional lamenta que el derecho a la reparación fuese obviado en la Ley Integral. Ninguna otra norma posterior, como el Estatuto de la Víctima, ha abordado el derecho de las víctimas a la obtención de reparación, perdiendo nuevamente una oportunidad de afrontar las inconsistencias del sistema legal español respecto a la mayoría de las víctimas.<sup>240</sup> La violencia sexual provoca secuelas físicas, psicológicas, conductuales y en la salud sexual y reproductiva de las mujeres, por lo que la reparación es una de las esferas de responsabilidad institucional más importantes. En el caso de la violencia sexual, la reparación moral y física cobra especial relevancia por las secuelas y daños tanto materiales como morales derivados de la vulneración de derechos sufrida. Las medidas que se tomen a nivel jurídico e institucional no sólo deben beneficiar a las víctimas y supervivientes, también a sus familiares.

El Pacto de Estado reconoce el derecho a la reparación del daño sólo en el caso de una mala actuación de la administración de justicia.<sup>241</sup> Pero no apunta a una modificación legislativa que garantice la reparación integral desde el marco internacional de derechos humanos.<sup>242</sup>

Por otra parte, Amnistía Internacional muestra su preocupación por las limitaciones e inadecuación de la Ley 35/1995 de ayuda a víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual<sup>243</sup> (en adelante, Ley 35/1995). La rigidez de los requisitos establecidos por la norma siguen impidiendo el acceso a la indemnización económica para las víctimas y supervivientes de violencia sexual. Las organizaciones y las profesionales expertas entrevistadas confirman que las dificultades son mayores en los casos de las víctimas de violencia sexual fuera de la pareja o expareja,<sup>244</sup> reconociendo que “la Ley de 2005 no se está aplicando”.<sup>245</sup> En relación a un caso específico, una psicóloga refería:

---

239 Véase el caso de Blanca p. 8.

240 Véase: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/el-proyecto-de-ley-del-estatuto-de-la-victima-no-reconoce-ni-ampara-a-todas-las-victimas-por-igual/>.

241 Véase Medida núm. 147.

242 Véase Medida núm. 147 del Pacto de Estado: “Reconocimiento del derecho a la Reparación del Daño. Analizar los presuntos fallos del sistema judicial, así como reconocer el derecho efectivo a la reparación del daño causado de conformidad con la normativa aplicable. Asumir, desde el Estado, la reparación económica del daño en los casos en que se prueba la negligencia judicial y la investigación para que no vuelva a suceder”.

243 Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual.

244 Las víctimas de violencia de género en el entorno de la pareja o expareja, a diferencia de otras víctimas de violencia hacia las mujeres, disponen de varios tipos de ayudas económicas: 1) La ayuda de pago único, prevista en la Ley Orgánica 1/2004 y regulada a través del Real Decreto 1452/2005, de 2 de diciembre. Véanse los requisitos en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2005-20788>, y 2) La Renta Activa de Inserción (RAI) para víctimas de violencia de género, regulada a través del Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre. Véanse los requisitos en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2006-21239>.

245 Entrevista de Amnistía Internacional con el equipo de profesionales de la asociación AADAS de Barcelona, mayo de 2018.

**“No hay ayudas. Si hubiera sido reconocida víctima de violencia de género tendría derechos, pero no tiene derechos”.**<sup>246</sup>

La organización considera preocupante que este hecho sea incluso reconocido por las propias instituciones públicas encargadas de intervenir en beneficio de los derechos de las víctimas. En una entrevista realizada al fiscal superior de Cataluña,<sup>247</sup> éste lo reconocía en los siguientes términos: “Yo creo que no se le ha pagado a nadie. No hay ni un duro”.

Amnistía Internacional acoge con satisfacción que el Pacto de Estado inste a la evaluación de la Ley 35/1995,<sup>248</sup> pues considera que es fundamental adaptar la normativa española a los estándares internacionales de derechos humanos, siendo esta una oportunidad para que se acometan las medidas legislativas y políticas que garanticen en la práctica el derecho a la reparación (que incluye indemnización, restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición) para todas las víctimas de violencia de género, incluida la sexual, y para sus familiares.

---

246 Entrevista de Amnistía Internacional con la psicóloga experta de la asociación CAVAS de Madrid, octubre de 2017.

247 Entrevista de Amnistía Internacional con el fiscal superior de Cataluña, Francisco Bañeres Santos, julio de 2018.

248 Véase Medida núm. 103.

# 5. RECOMENDACIONES

Al cierre de este informe, el Estado español sigue careciendo de políticas públicas que garanticen la respuesta integral, desde el enfoque de género e interseccional, así como de derechos humanos, ante la violencia sexual, es decir, con recursos especializados de atención integral, medidas de prevención, garantía efectiva de todos los derechos de las víctimas durante el procedimiento judicial, formación especializada de los equipos que intervienen, reparación integral del daño, abordando también las necesidades específicas de las mujeres que enfrentan formas entrecruzadas de discriminación. Tampoco cuenta con una legislación que garantice el enfoque de género para abordar este tipo de delitos, contemplando el impacto diferencial de estos delitos sobre las mujeres y niñas por el hecho de serlo.

El Pacto de Estado contra la Violencia de Género debe considerarse como un punto de partida para situar los derechos humanos de las mujeres y la lucha contra todas las formas de violencia de género en el debate político. Igualmente ha de existir voluntad política para un abordaje específico de la violencia sexual, en la obligación que establece el marco normativo internacional en el acceso y obtención de asistencia, protección y justicia.<sup>249</sup>

Amnistía Internacional recomienda al Gobierno y a todas las instituciones públicas encargadas de garantizar y proteger los derechos humanos de las mujeres y chicas adolescentes residentes en el territorio español que asuman su responsabilidad y sus obligaciones para responder con la diligencia debida frente a violencia sexual en sus múltiples manifestaciones y ámbitos en los que ésta se produce, tal y como establecen los estándares internacionales de derechos humanos.

## EN EL PLANO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS:

### 1. En el medio plazo, España debe:

- i. Elaborar e implementar una política pública de alcance estatal que aborde de manera integral la violencia sexual en sus múltiples manifestaciones desde un enfoque de género, derechos humanos e interseccional, a través de objetivos generales, acciones específicas, indicadores de resultado y un sistema de evaluación y seguimiento en diferentes ámbitos: policial, educativo, asistencial, sanitario, judicial y laboral.
- ii. Elaborar protocolos de actuación sectoriales a nivel estatal, protocolos de coordinación intersectoriales y guías de actuación, para prevenir y proceder frente a la violencia sexual en sus múltiples manifestaciones.

### 2. En el corto plazo, las autoridades españolas deben comprometerse a:

- i. Incluir en las estadísticas sobre violencia de género los datos sobre la magnitud y la prevalencia de las distintas formas de violencia sexual, incluidos los asesinatos por violencia sexual fuera del entorno de la pareja o expareja, desglosados por sexo, edad, nacionalidad y relación entre la víctima y el autor.
- ii. Publicar los datos de la respuesta judicial ante las denuncias relativas a las distintas formas de violencia sexual, incluyendo las denuncias sobreesridas y el porcentaje de sentencias condenatorias y sentencias absolutorias.

---

249 Algunas de las propuestas en torno a la violencia sexual quedaron reflejadas de forma concreta por las personas expertas comparecientes en la Subcomisión del Pacto. Para acceder al resumen de comparecencias celebradas, véase: “Informe de la Subcomisión Creada en el Seno de la Comisión de Igualdad para un Pacto de Estado en materia de Violencia de Género” (núm. de expediente 154/2), Congreso de los Diputados, 2017, p. 25.

## **EN RELACIÓN A LA ASISTENCIA ESPECIALIZADA DE LOS PODERES PÚBLICOS:**

### **1. En el medio plazo, España debe:**

- i. Desarrollar un marco mínimo de servicios de asistencia y atención integrales (centros especializados y centros de crisis) a implementar de manera obligatoria en todas las comunidades autónomas, para que todas las víctimas y supervivientes de violencia sexual, así como sus familiares –independientemente del lugar de residencia–, puedan ser asistidas de manera integral por un equipo especializado, según lo que establecen los estándares mínimos de derechos humanos en materia de asistencia especializada. Los centros deben garantizar los estándares mínimos de disponibilidad, accesibilidad y no discriminación.
- ii. Formar en violencia sexual desde un enfoque interdisciplinar a los distintos agentes sociales –policía, profesorado, operadores judiciales, personal sanitario, personal de servicios sociales y servicios especializados de atención a víctimas de violencia de género– que de forma directa o indirecta están en contacto con las víctimas y supervivientes de violencia sexual y/o sus familiares, para garantizar sus derechos y evitar la revictimización a la que se enfrentan. Esta formación especializada debe ser continua.

### **2. En el corto plazo, las autoridades españolas pueden:**

- i. Poner a disposición de las víctimas un teléfono de atención especializado en violencia sexual, disponible las 24 horas del día, los 365 días del año, habilitado en distintos idiomas.
- ii. Elaborar campañas a nivel estatal de sensibilización y prevención frente a las distintas formas de violencia sexual en todos los ámbitos, con especial atención al ámbito educativo.
- iii. Garantizar la existencia de centros especializados en violencia sexual en todo el territorio español.

## **EN EL ÁMBITO LEGISLATIVO:**

### **1. En el medio plazo, España debe:**

- i. Revisar y garantizar que se incorpora en todos los textos legislativos, empezando por el ámbito penal y procesal, un enfoque de género y de derechos humanos que tenga en cuenta las características de las distintas formas de violencia sexual, asociadas al contexto de discriminación histórica y estructural que sufren las mujeres frente a los hombres.
- ii. Disponer de una Ley Integral sobre Violencia Sexual que aborde la respuesta en materia de prevención, atención, recuperación integral y acceso a justicia especializada.

### **2. En el corto plazo, las autoridades pueden:**

- i. Acometer una revisión del Código Penal de todos aquellos delitos sexuales que afectan de manera desproporcionada a las mujeres, las adolescentes y las niñas, y en especial revisar y reformular los tipos penales “contra la libertad e indemnidad sexual” para asegurar que se garantiza que el elemento fundamental del tipo sea la protección de la autonomía sexual y el consentimiento de la mujer, acorde con los estándares internacionales de derechos humanos y con lo establecido específicamente en la Convención de Estambul.
- ii. Reformar la Ley de Extranjería para que las víctimas y supervivientes de violencia sexual en situación administrativa irregular no se enfrenten a la posibilidad de la incoación de un expediente de expulsión si acuden a denunciar cualquier forma de violencia sexual.

## **EN EL ÁMBITO SANITARIO:**

### **1. En el corto plazo, las autoridades deben:**

- i. Revisar, actualizar y asegurar que se difunde y conoce el “Protocolo común para la actuación sanitaria ante la violencia de género” (2012).

- ii. Ofertar un programa de formación en violencia sexual obligatorio para todos los equipos sanitarios que están en contacto con víctimas y supervivientes de violencia sexual (atención primaria, hospitalaria y urgencias).
- iii. Garantizar la cadena de custodia de las muestras en los centros hospitalarios aunque las víctimas y supervivientes no deseen denunciar en un primer momento.

## **EN EL ACCESO A JUSTICIA:**

### **1. En el corto plazo, las autoridades deben comprometerse a:**

- i. Garantizar asistencia letrada gratuita e inmediata especializada en violencia sexual, para todas las víctimas de violencia de sexual más allá del entorno de la pareja o expareja.
- ii. Desarrollar e implementar formación integral especializada en violencia sexual para la judicatura, con participación de profesionales del ámbito judicial, asistencial, sanitario y activistas.
- iii. Formar y sensibilizar en violencia sexual a todos los operadores jurídicos que de forma directa estén en contacto con las víctimas y supervivientes de violencia sexual.
- iv. Garantizar que los y las fiscales que intervienen en procesos judiciales relativos a violencia sexual cuentan con una formación especializada en violencia sexual y género.
- v. Implementar un sistema operativo y diligente de coordinación de las Oficinas de Atención a las Víctimas con el resto de operadores jurídicos, la policía y las víctimas y supervivientes.
- vi. Garantizar que los equipos forenses –médicos y psiquiatras– que atienden a víctimas de violencia sexual cuentan con la adecuada formación, que incluye el entendimiento de las características específicas de las distintas violencias contra la mujer.
- vii. Adaptar las instancias judiciales para habilitar espacios amables y dignos que garanticen la confidencialidad y la seguridad de las víctimas y sus familiares.

## **EN EL ÁMBITO DE LA REPARACIÓN:**

**1. España debe incorporar expresamente en la legislación el derecho a la reparación de todas las víctimas de violencia de género de acuerdo a los estándares internacionales, es decir, que no se limite a una compensación económica sino que también contemple restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.**

# 6. ANEXOS

## EJES DE ACTUACIÓN. PACTO DE ESTADO (2017)

Ejes de actuación	N.º de medidas	N.º de medidas sobre violencia sexual
1. Sensibilización y prevención	2. Educación: 22 medidas	3. 4 medidas
	4. Campañas: 8 medidas	5. 1 medida
	6. Sectores vulnerables: 2 medidas	7. 1 medida
	8. Medios: 18 medidas	9. 1 medida
	10. Deporte: 1 medida	11. 0 medidas
	12. Laboral: 2 medidas	13. 0 medidas
	14. Sanidad: 2 medidas	15. 0 medidas
16. Mejora de la respuesta institucional	17. Internacional: 1 medida	18. 0 medidas
	19. Genérico: 13 medidas	20. 1 medida
	21. Laboral: 8 medidas	22. 1 medida
	23. Seguridad: 5 medidas	24. 1 medida
	25. Justicia: 25 medidas	26. 5 medidas
27. Perfeccionamiento de la asistencia, ayuda y protección a las víctimas	28. Justicia: 12 medidas	29. 1 medida
	30. Seguridad: 7 medidas	31. 0 medidas
	32. Administración: 2 medidas	33. 0 medidas
	34. Laboral: 3 medidas	35. 0 medidas
	36. Rural: 1 medida	37. 0 medidas
	38. Sanidad: 4 medidas	39. 0 medidas
	40. Diversidad funcional/discapacidad: 4 medidas	41. 1 medida
42. Aplicación de los derechos y prestaciones de la Ley Orgánica 1/2004 a los casos de violencia "por interpósita persona": 2 medidas	43. 0 medidas	
44. Asistencia y protección de los menores	45. 16 medidas	46. 0 medidas
47. Impulso a la formación de los distintos agentes	48. 10 medidas	49. 0 medidas
50. Seguimiento estadístico	51. 9 medidas	52. 2 medidas
53. Recomendaciones a las Administraciones Públicas y otras instituciones	54. 6 medidas	55. 0 medidas
56. Visualización y atención a otras formas de violencia contra las mujeres	57. 20 medidas	58. 10 medidas
59. Compromiso económico	60. 7 medidas	61. 1 medida
62. Seguimiento del Pacto	63. 6 medidas	64. No computa
<b>TOTAL de MEDIDAS</b>	<b>212 medidas</b>	<b>30 medidas</b>

## CENTROS DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL Y CENTROS DE CRISIS EN LAS CC.AA.

Comunidad autónoma	Centro especializado en violencia sexual	Centro de crisis
Andalucía	Sí	No
Aragón	No	No
Asturias	No	No
Baleares	No	No
Canarias	No	No
Cantabria	Sí	No
Castilla-La Mancha	Sí	No
Castilla y León	Sí	No
Cataluña	Sí	No
Extremadura	No	No
Galicia	No	No
La Rioja	No	No
Comunidad de Madrid	Sí	No
Murcia	No	No
Navarra	No	No
País Vasco	No	No
Comunidad Valenciana	Sí	No
Ceuta y Melilla	No	No







**AMNISTÍA  
INTERNACIONAL**



**AMNISTÍA INTERNACIONAL ESPAÑA**

C/ Fernando VI, n.º 8 – 1º izda  
28004 Madrid  
Tel.: 91 310 12 77



Este informe puede descargarse en:  
[www.es.amnesty.org](http://www.es.amnesty.org)